

# Роль и место гражданского общества в системе донорской помощи для Беларуси (2006-2012)

Рабочий документ

Центр европейской трансформации



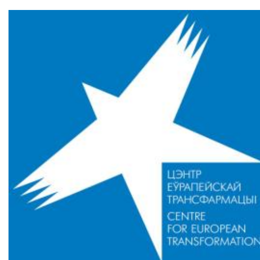
**Авторы:**

Алёна Зуйкова

Андрей Егоров

© **Центр европейской трансформации**, 2014.

Центр европейской трансформации разрешает свободное воспроизведение отрывков из данного текста при условии, что будет указан источник и выслана копия публикации, в которой использованы отрывки из текста.




**Центр европейской трансформации**
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388

 Facebook  Twitter  VKontakte

## Оглавление

Введение....3

Основные доноры помощи для Беларуси (2006-2012) ....5

Место Беларуси в структуре донорской помощи для стран региона Восточного партнерства (2006-2012)......9

Роль гражданского общества в качестве канала распределения донорской помощи для Беларуси ....11

Роль гражданского общества в секторальном распределении донорской помощи для Беларуси ....16

- Основные секторы, поддерживаемые донорами ....16
- Сектор «Социальная инфраструктура и услуги»: основные субсекторы ....19
- Основные направления поддержки гражданского общества....23

Программы и проекты помощи для беларусского гражданского общества со стороны институтов и стран-членов ЕС ....27

Помощь гражданскому обществу, направляемая по каналу «НГО и гражданское общество» ....30

Выводы ....35

# Введение

Мониторинг внешней помощи в целях развития для Беларуси необходим для обеспечения большей открытости этого процесса, а также расширения возможностей общественного контроля за распределением донорской помощи. В последние годы многие беларусские эксперты, государственные чиновники и политики достаточно часто спекулируют на тему донорской помощи, оказываемой Беларуси. Государственные органы и высшие должностные лица стараются представить ситуацию таким образом, что вся внешняя помощь со стороны иностранных государств и международных структур направляется исключительно на поддержку гражданского общества и демократизации страны (или, в их терминологии, на поддержку «пятой колонны» и «свержение политического режима»). В среде политической оппозиции звучат взаимные обвинения в нецелевом расходовании средств внешней помощи и призывы к мониторингу выделяемых средств. Представители «третьего сектора» обращают внимание на низкую прозрачность крупных проектов сотрудничества с государством и, в целом, на низкое вовлечение гражданского общества в реализацию программ донорской помощи для Беларуси. Политически активная часть интернет-пользователей в социальных сетях и форумах критикует общественные и политические силы за бессмысленное «проедание» грантов. Как правило, все эти спекуляции не основаны на реальных фактах и, в лучшем случае, отражают личный опыт соприкосновения с какими-либо аспектами реализации грантовых проектов или деятельности общественных и политических организаций. Для вынесения обоснованных суждений необходима опора на конкретные факты и реальные данные, и именно для представления такой информации и выполнено это исследование.

В данном документе мы представляем общую картину внешней помощи для Беларуси за период с 2006 по 2012 годы с акцентом на вопросы финансовой поддержки деятельности гражданского общества, а также места ЕС и его стран-членов в общей системе донорской помощи. Эта работа является продолжением исследования Центра европейской трансформации, выполненного в 2013 году, и наследует его общую логику[1]. Анализ общего объема внешней помощи, моделей оказания помощи основными донорами, использования каналов распределения и долей помощи по отдельным секторам дополнен данными за 2012 год, а также рядом новых обобщений относительно структуры помощи отдельных стран и доли Беларуси в структуре помощи странам региона Восточного партнерства.

Данные о помощи взяты из открытых источников; в частности, это данные ОЭСР[2], *EuropeAid*[3], национальных агентств развития (*Sida*[4], *Polska pomoc*[5], *BMZ*[6] и др.).

---

[1] См.: *Шило К., Егоров А.* **Роль и место гражданского общества в системе донорской помощи ЕС для Беларуси.** Рабочий документ [Электронный ресурс] // Центр европейской трансформации. — Веб-сайт ЦЕТ. — 29.07.2013. — Дата доступа: 01.12.2014. — Режим доступа: http://cet.eurobelarus.info/files/File/Aid-Assistance-WD_RU.pdf, свободный. — Загл. с экрана.

[2] Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), см.: http://www.oecd.org.

[3] Генеральный директорат Европейской комиссии по развитию и сотрудничеству (*EuropeAid*), см.: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm.

[4] Шведское агентство международного развития и сотрудничества (*Swedish International Development Cooperation Agency*, *Sida*), см.: http://www.sida.se.

[5] Департамент содействия развитию МИД Польши (*Polska pomoc*, *Polish Aid*), см.: https://www.polskapomoc.gov.pl.

[6] Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития Германии (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, *BMZ*), см.: http://www.bmz.de.

Использование открытых источников налагает определенные ограничения на возможности анализа в связи с неполнотой данных. В открытом доступе есть данные по годовому объему помощи всех стран-членов ЕС. Однако данные о распределении помощи доноров по каналам и направлениям ограничены: отсутствуют полные данные о помощи со стороны Швеции в 2012 году, нет детализированных данных о помощи со стороны Польши и ряда других стран-членов ЕС. По этой причине в настоящем исследовании анализируется распределение по каналам и секторам помощи со стороны 15 стран-членов ЕС: Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Греции, Дании, Ирландии, Италии, Испании, Люксембурга, Нидерландов, Португалии, Финляндии, Франции и Чехии. Годовой объем помощи остальных стран-членов ЕС (за исключением Польши и Швеции) настолько незначителен, что полученные в ходе анализа имеющихся данных схемы можно распространять на структуру помощи всех стран-членов ЕС вместе взятых. Отсутствие данных о помощи со стороны Польши и Швеции, в свою очередь, может сильно искажать общие схемы. По этой причине в агрегированные данные за 2006-2012 годы и за 2012 год включаются данные о помощи со стороны выше указанных 15 стран-членов ЕС. Также в необходимых случаях указывается, что из анализа исключены Польша и/или Швеция.

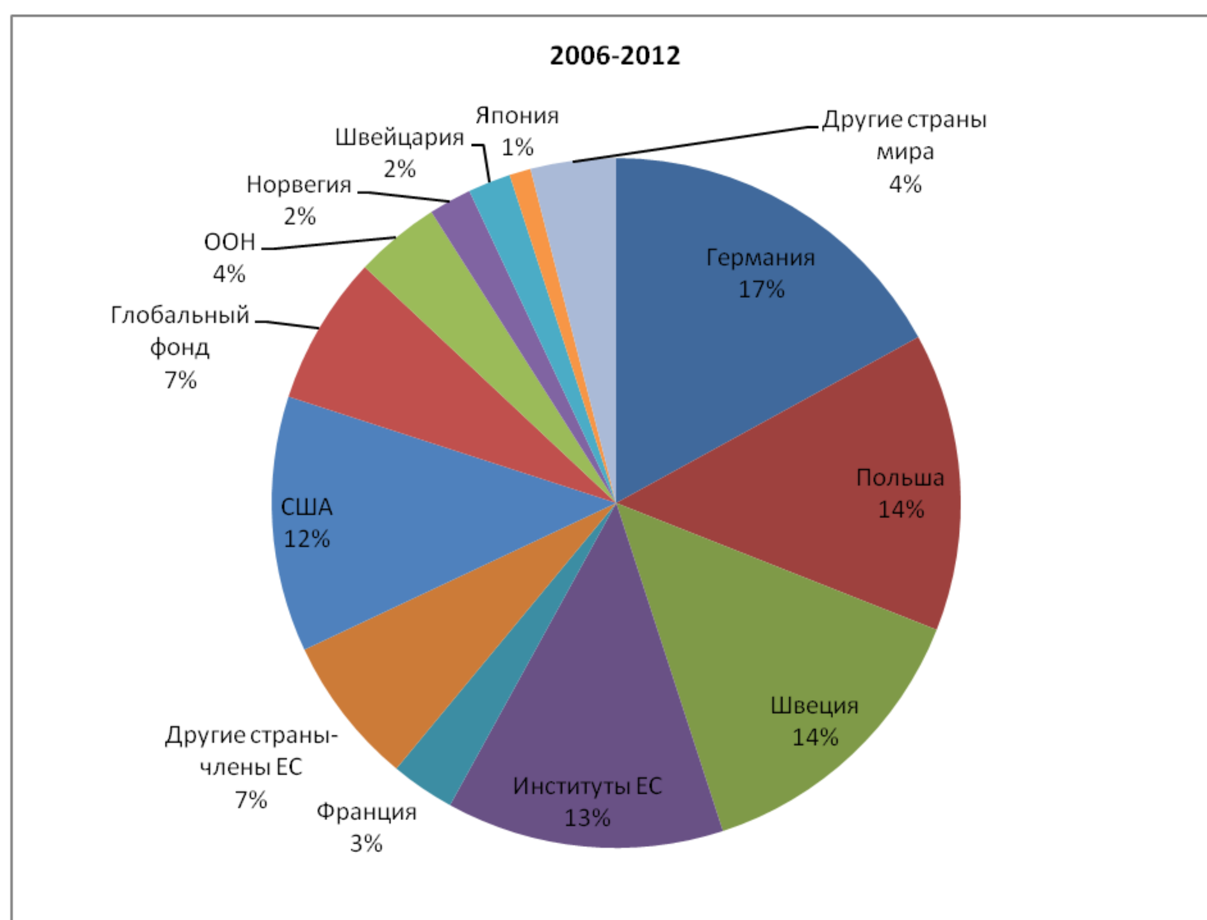
Ввиду периодичности поступления статистической отчетности об объемах и структуре помощи отдельным странам адекватный анализ возможен только для 2012 года, полный объем данных за 2013 год станет доступен только к началу 2015 года.

## Основные доноры помощи для Беларуси (2006-2012)

За период с 2006 по 2012 годы общий объем донорской помощи для Беларуси составил почти 755 млн. долл. США[7]. В 2012 году донорами было выделено Беларуси около 122 млн., что несколько меньше в сравнении с 2010 и 2011 годами, когда было выделено 138,11 млн. и 126 млн. соответственно.

Крупнейшими донорами помощи для Беларуси являются страны-члены ЕС (в первую очередь, Германия, Польша и Швеция), институты ЕС, а также США (см. диаграмму 1).

**Диаграмма 1.** Доли основных доноров в структуре помощи для Беларуси, агрегированные данные, 2006-2012, %



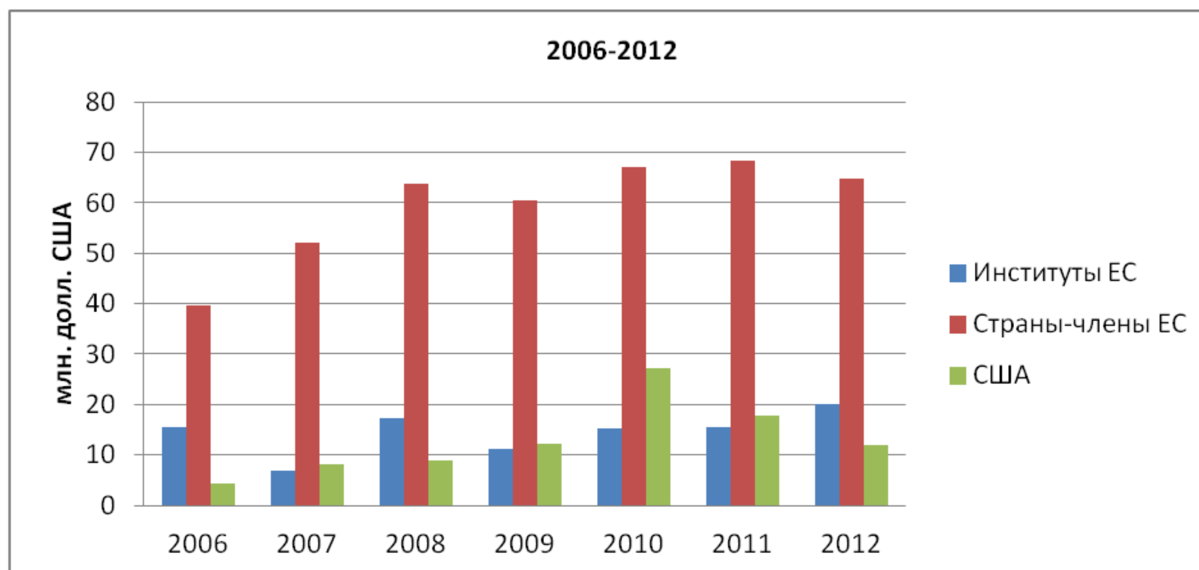

С 2006 по 2012 годы ЕС и его странами-членами было выделено почти 520 млн., или около 69% всей донорской помощи для Беларуси за этот период. США за аналогичный период выделили Беларуси чуть больше 90 млн., что составляет 12% общего объема донорской помощи.

---

[7] Далее везде в документе расчеты объемов помощи представлены в долларах США.

В течение рассматриваемого периода размер поступающей от стран-членов ЕС помощи увеличился более чем в 1,5 раза и в 2012 году составил 64,77 млн. Размер помощи институтов ЕС за тот же период вырос всего на треть и составил 20,08 млн. (см. диаграмму 2).

**Диаграмма 2.** Размер донорской помощи для Беларуси со стороны институтов ЕС, стран-членов ЕС и США, 2006-2012, млн. долл. США




По совокупному объему донорской помощи для Беларуси из стран-членов ЕС на первом месте стабильно находится Германия, которая за период 2006-2012 годов выделила 129,17 млн.; затем следует Польша и Швеция: 107,72 млн. и 105,26 млн.[8] соответственно. Институты ЕС за рассматриваемый период выделили 101,66 млн.

Совокупная помощь ЕС и его стран-членов приблизительно в 7 раз превысила размер донорской помощи США, тем не менее, объемы американского финансирования сопоставимы с объемами отдельных крупных доноров из ЕС.

В 2012 году, как и в 2011-м, самым значимым донором для Беларуси была Швеция, причем размер помощи со стороны этой страны с 2006 года вырос в 3 раза. Аналогичная динамика наблюдается и в случае с Польшей (третий донор по значимости в 2012 году). В динамике оказания донорской помощи институтами ЕС имеют место скачки и падения, но с 2009 года наблюдается рост объемов помощи, и в 2012 году институты ЕС стали вторым по значимости донором. В случае Германии, наоборот, с 2009 года происходит постепенное уменьшение объемов помощи, которые в 2012 году достигли уровня 2006 года. Несмотря на сокращение объемов финансирования со стороны ряда доноров в 2012 году в сравнении с 2011 годом, в целом с 2006 года наблюдается стабильное увеличение внешней помощи: совокупная помощь пяти крупнейших доноров в 2012 году, если сравнивать с 2006 годом, стала больше на 68% (см. диаграммы 3-4).

---

[8] Сведения по Швеции за 2006-2011 годы основаны на данных ОЭСР. За 2012 год полные данные по Швеции не представлены, поэтому размер шведской помощи для Беларуси в соответствующем году был рассчитан исходя из бюджета, предусмотренного страновой стратегией *Sida* для Беларуси на 2011-2014 годы (см.: http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/93977).

**Диаграмма 3.** Динамика помощи для Беларуси со стороны крупнейших доноров (Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС и США), 2006-2012, млн. долл. США

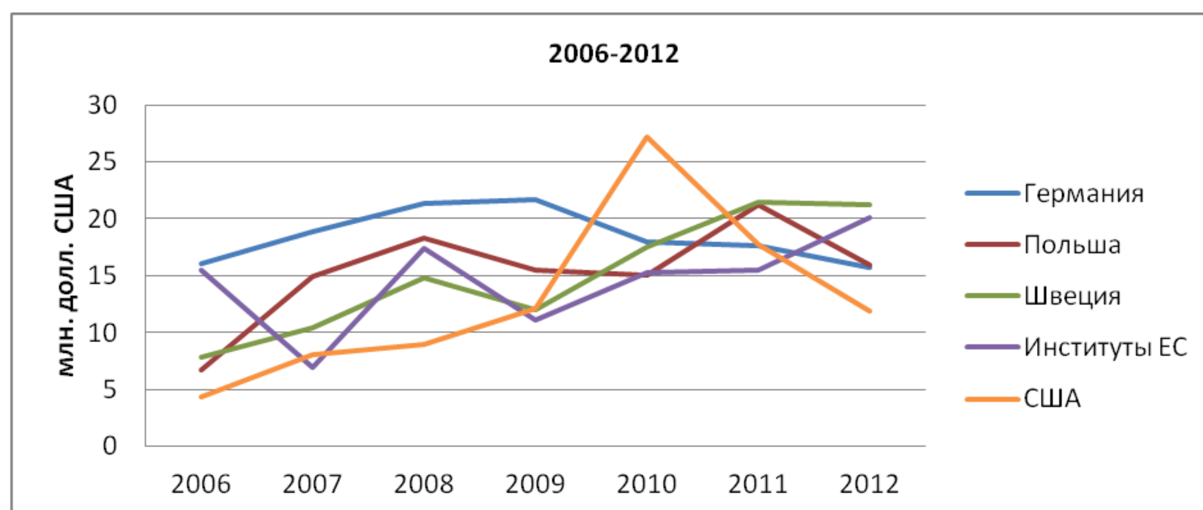
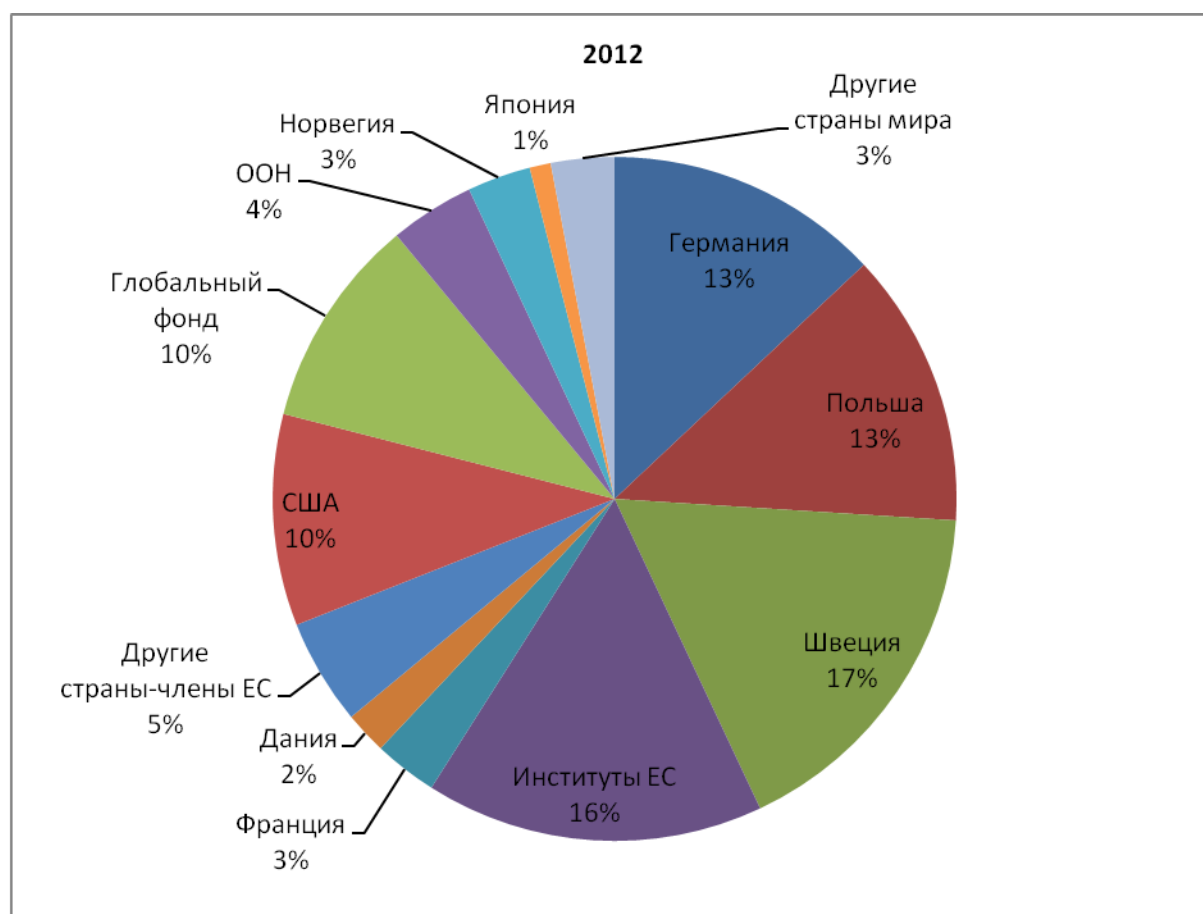



**Диаграмма 4.** Доли основных доноров в структуре помощи для Беларуси, 2012, %



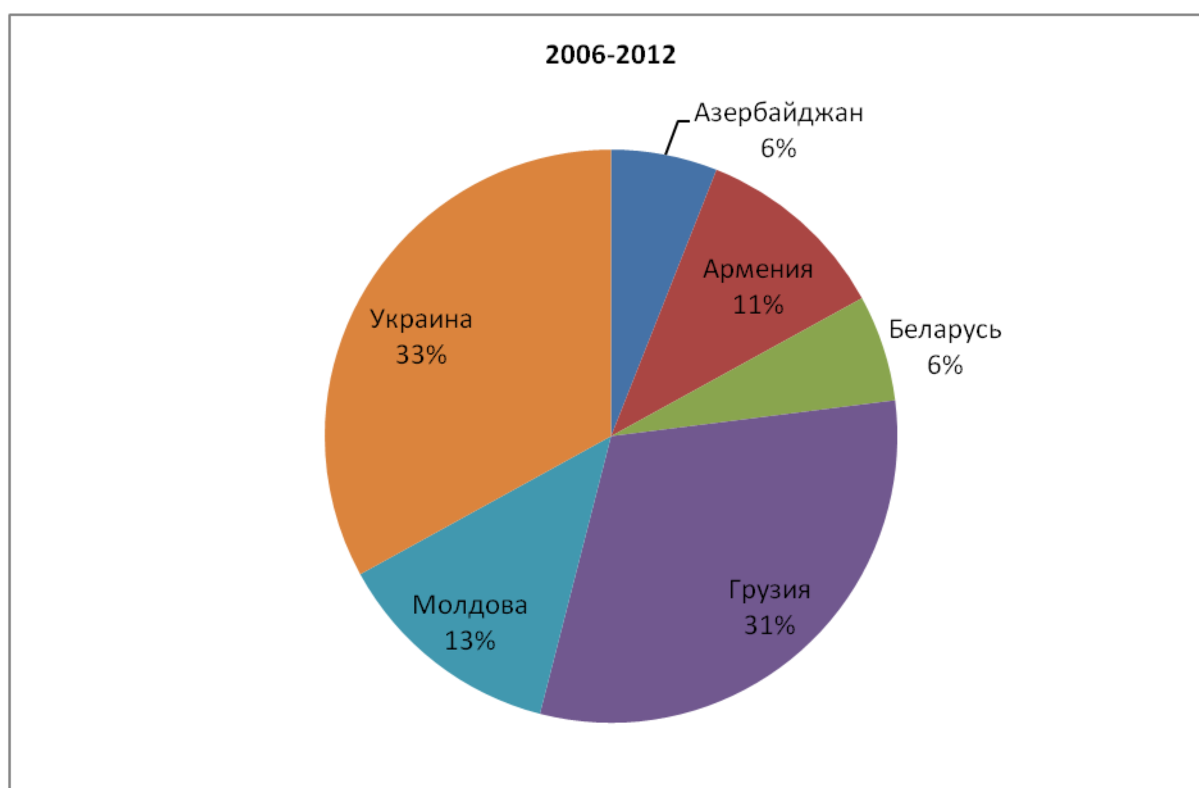
Следующими по значимости донорами для Беларуси являются международные организации: Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (далее — Глобальный фонд) и Организация Объединенных Наций (ООН), действующая в Беларуси посредством таких фондов и программ, как: Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Программа развития ООН (ПРООН), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА), Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИД (ЮНЭЙДС). Так, доля Глобального фонда во внешней помощи для Беларуси за период 2006-2012 годов составила 7%, или более 51 млн., а в 2012 году — 10%. Из бюджета же ООН за период 2006-2012 годов поступило около 4% от всей донорской помощи, оказанной Беларуси, что составило более 30 млн. (см. диаграммы 1 и 4).

Существенная помощь поступает также со стороны некоторых стран-членов ЕС (Франции, Австрии, Чехии, Дании, Литвы), но она в 5-10 раз меньше, чем помощь, оказываемая уже упомянутыми выше крупнейшими донорами. Размер помощи всех остальных стран-членов ЕС вместе взятых составляет около 5-7% от общего объема донорской помощи, которую получает Беларусь. Среди европейских стран-доноров, не входящих в ЕС, выделяются Норвегия и Швейцария (доля каждого из стран за период с 2006 по 2012 годы — около 2%). Беларусь также получает помощь и из географически отдаленных стран: Японии (около 3% — за период 2006-2012 годов и около 1% — в 2012 году) и Южной Кореи (около 1% — за период 2006-2012 годов) (см. диаграммы 1 и 4).

## Место Беларуси в структуре донорской помощи для стран региона Восточного партнерства (2006-2012)

Определенный интерес представляет то, какое место занимает Беларусь в структуре помощи со стороны крупнейших доноров (в частности, Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС и США), оказываемой шести постсоветским странам, которые с 2009 года являются участниками инициативы ЕС «Восточное партнерство»; вместе с Беларусью в данной инициативе принимают участие Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова и Украина (см. диаграмму 5).

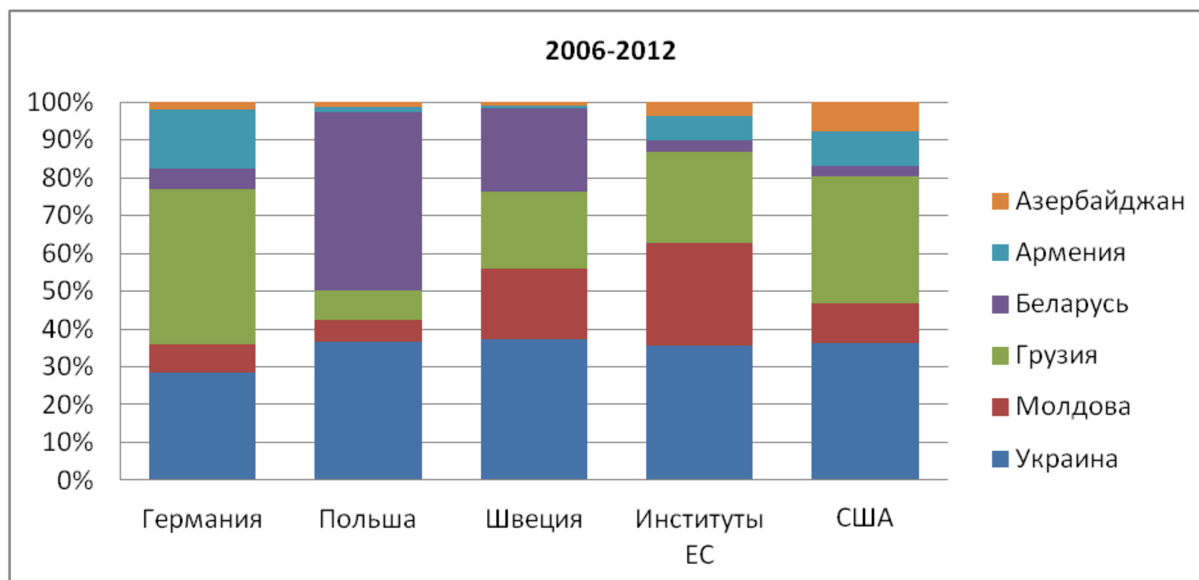
**Диаграмма 5.** Доли стран региона Восточного партнерства в структуре помощи крупнейших доноров (Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС и США), агрегированные данные, 2006-2012, %




Беларусь, наряду с Азербайджаном, в 2006-2012 годах получила от крупнейших доноров наименьший объем помощи. Это связано, прежде всего, с состоянием демократии и прав человека в нашей стране, поскольку в целом доноры предпочитают работать с более демократическими режимами.

В то же время, для отдельных доноров данное обстоятельство не является абсолютным препятствием. Так, Беларусь занимает доминирующее положение в структуре помощи, которую Польша оказывает странам региона Восточного партнерства, получив за период 2006-2012 годов почти половину ее объема. Довольно существенное место занимает Беларусь (наряду с Грузией и Молдовой) и в структуре помощи со стороны Швеции, получив около 19% всей помощи, выделенной странам региона в рассматриваемый период. В случае же с распределением донорской помощи Германией, институтами ЕС и США среди стран Восточного партнерства Беларусь не принадлежит к числу приоритетных получателей (см. диаграмму 6).

**Диаграмма 6.** Доли стран региона Восточного партнерства в структуре помощи крупнейших доноров (Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС и США), 2006-2012, %




Сопоставление данных о размере внешней помощи, оказываемой Беларуси, с данными о размерах помощи, предоставляемой другим странам региона Восточного партнерства, позволяет дать оценку, «много» или же «мало» получает наша страна. Исходя из имеющихся показателей, можно говорить, что Беларусь получает «мало». Однако также нужно говорить о том, что размеры донорской помощи зависят от большого количества факторов. В отдельности ни объем ВВП страны-реципиента, ни степень ее сближения с ЕС, ни состояние демократии в стране, ни географическое положение не являются решающими условиями.

## Роль гражданского общества в качестве канала распределения донорской помощи для Беларуси

Для анализа внешней финансовой поддержки гражданского общества необходимо более подробно рассмотреть два фактора: 1) каналы оказания помощи и 2) тематические секторы, на развитие которых направляется помощь. В этом разделе речь пойдет о каналах, посредством которых доноры осуществляются распределение предоставляемых средств.

**Канал оказания помощи** в первую очередь указывает на первого партнера, реализующего конкретный проект. Именно первый партнер несет ответственность за использование денежных средств, имеет существенные полномочия, связанные с администрированием этих средств и определением конкретных способов их использования в целевых рамках. И здесь важно понимать, что канал оказания помощи не предопределяет конечного бенефициара.

В рамках системы статистической отчетности ОЭРС выделяется 5 каналов оказания донорской помощи[9]:

1. **«Институты государственной власти»** (*Public Sector*) — через институты государственной власти страны-донора, страны-реципиента либо третьего государства (последнее — делегированное сотрудничество);

2. **«НГО и гражданское общество»** (*NGOs and Civil Society*) — через негосударственные организации и структуры гражданского общества: международные НГО, НГО государства-донора либо принимающего помощь государства;

3. **«Государственно-частное партнерство»** (*Public-Private Partnerships*) — через государственно-частное партнерство и сети;

4. **«Многосторонние организации» (***Multilateral Organizations*) — через международные организации, основанные на многосторонних договорах: ООН, ЕС, МВФ, ВБ, ВТО, ЕБР и др.;

5. **«Другое»** (*Other*) — посредством иных институтов: университеты, колледжи, «фабрики мысли» (*think-tanks*) и др.

Роль гражданского общества в структуре донорской помощи для Беларуси достаточно хорошо видна из анализа распределения помощи по перечисленным каналам. Страны-члены и институты ЕС используют канал «НГО и гражданское общество» достаточно скромно: за период 2006-2012 годов посредством этого канала было распределено только 13% всей донорской помощи для Беларуси (в 2012 году — 16%). Наиболее же интенсивно ЕС использует канал «Институты государственной власти»: с 2006 по 2012 годы по нему было передано 54% всей донорской помощи, оказываемой Беларуси (см. диаграммы 7-8).

---

[9] См.: **Aid statistics. Channel of delivery** [Electronic resource] // Organisation for Economic Co-operation and Development. — Official website of the OECD. — Date of access: 01.12.2014. — Mode of access: http://www.oecd.org/dac/stats/channelofdelivery.htm, free. — Title Screen.

**Диаграмма 7.** Доли каналов оказания донорской помощи для Беларуси со стороны ЕС (стран-членов и институтов ЕС), агрегированные данные, 2006-2012, млн. долл. США

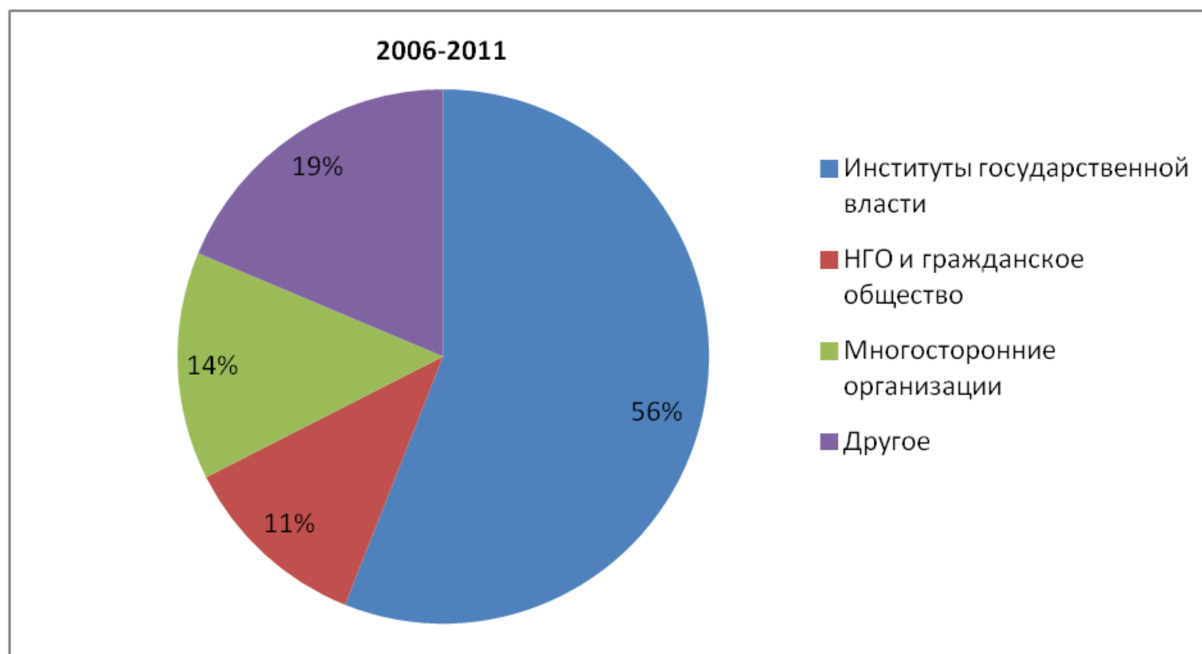
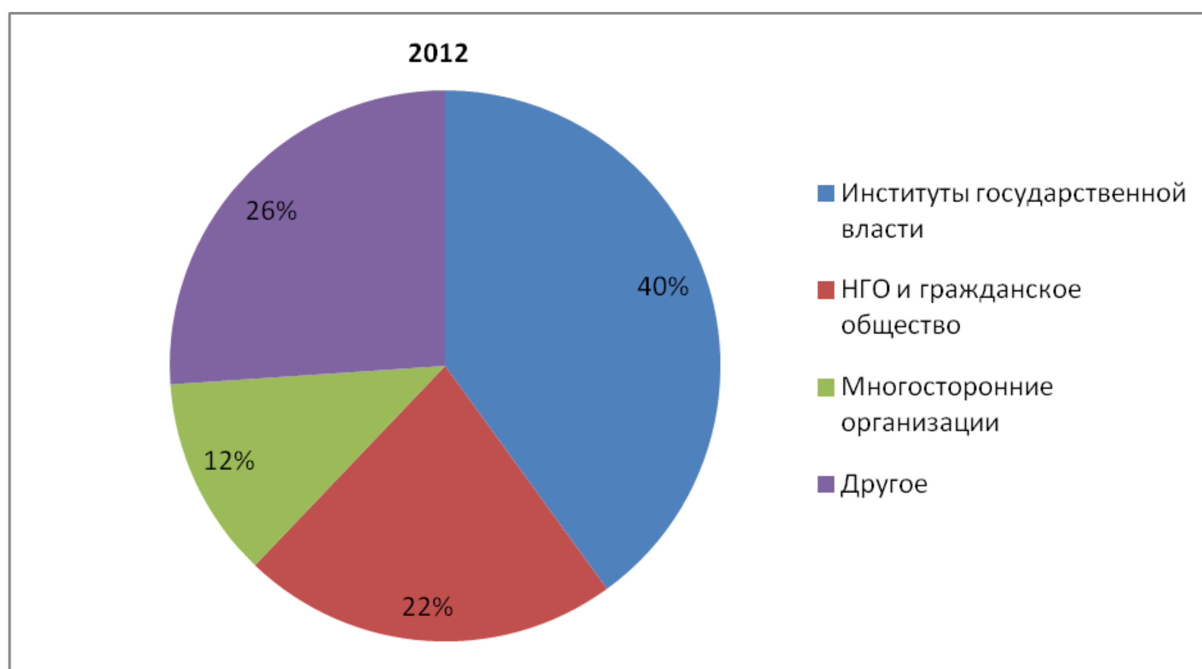



**Диаграмма 8.** Доли каналов оказания донорской помощи для Беларуси со стороны ЕС (стран-членов* и институтов ЕС), 2012, млн. долл. США




* Без учета Швеции.

Однако важно отметить, что просматривается тенденция по сокращению работы крупнейших доноров с государственными институтами и наращиванию их сотрудничества с гражданским обществом (см. диаграммы 9-10).

**Диаграмма 9.** Динамика распределения помощи для Беларуси крупнейшими донорами (Германией, Швецией, институтами ЕС и США) через канал «Институты государственной власти», 2006-2012, млн. долл. США

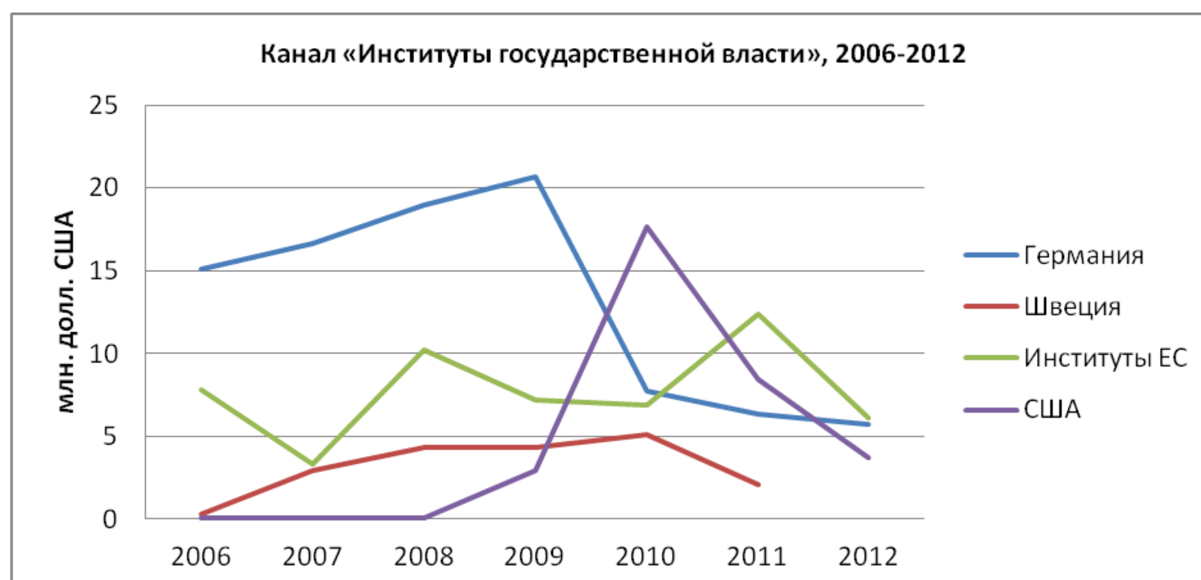



**Диаграмма 10.** Динамика распределения помощи для Беларуси крупнейшими донорами (Германией, Швецией, институтами ЕС и США) через канал «НГО и гражданское общество», 2006-2012, млн. долл. США

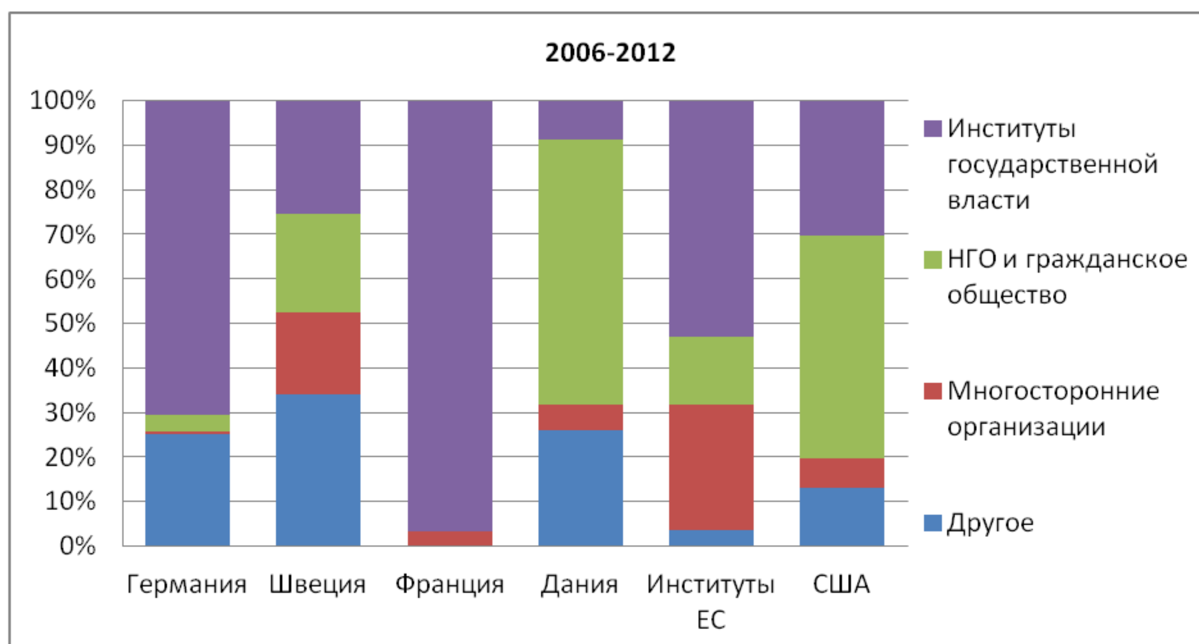


США лидируют как в абсолютных величинах, так и по динамике увеличения донорской помощи, оказываемой Беларуси через канал «НГО и гражданское общество»: за период с 2006 по 2012 годы было выделено почти 55 млн. Страны-члены и институты ЕС, в свою очередь, через этот канал в рассматриваемый период выделили для нашей страны почти на 10 млн. меньше.

Резкий подъем финансирования со стороны США через канал «Институты государственной власти» в 2009-2011 годах был связан с реализацией программы в области ядерной энергетики[10].

При уже упомянутой общей тенденции к более активному использованию канала «НГО и гражданское общество» следует отметить, что некоторые доноры по соответствующему каналу направляют больше средств, чем по каналу «Институты государственной власти». К таковым донорам относятся, в первую очередь, Дания и США. Швеция использует разные каналы практически в равных пропорциях. Германия, Франция и институты ЕС отдают предпочтение каналу «Институты государственной власти» (см. диаграмму 11).

**Диаграмма 11.** Доли различных каналов в структуре помощи для Беларуси со стороны ряда доноров (Германии, Швеции, Франции, Дании, институтов ЕС и США), 2006-2012, %




Как было отмечено выше, направление средств по тому или иному каналу указывает лишь на того, кто реализует проект и несет за него ответственность, и вовсе не указывает на конечного бенефициара.

Так, например, Германия и Франция, распределяющие более 70% своей помощи для Беларуси через канал «Институты государственной власти», далеки от того, чтобы оказывать масштабную поддержку беларусским властям. В действительности, помощь для Беларуси может оказываться через финансирование различных институций в своих или даже третьих странах. Германия и Франция через этот канал финансируют обучение беларусских студентов в своих университетах (стипендии, покрытие платы за

[10] Программа возврата топлива исследовательских реакторов российского производства (*RRRFR*), осуществлявшаяся в рамках Глобальной инициативы по снижению ядерной угрозы.

обучение и т.п.) и деятельность своих же учебных заведений на территории Беларуси (например, Института им. Гёте в Минске); Дания в 2012 году по соответствующему каналу направила средства правительству Литовской Республики на поддержку ЕГУ.

Сотрудничество с беларусским государством характерно для институтов ЕС. Так, в 2012 году через канал «Институты государственной власти» была профинансирована реализация следующих проектов: установка биотопливного оборудования на агроферме в Молодечно; обучение специалистов западноевропейской нормативной правовой методологии в области ядерной безопасности; оценка сектора здравоохранения в Беларуси; меры по оборудованию погранпереходов и некоторые другие проекты.

Аналогично, распределение средств через канал «НГО и гражданское общество» не означает определенно, что эти средства направляются непосредственным образом на развитие гражданского общества в Беларуси. В случае Дании это действительно так: в 2012 году Дания поддержала ряд инициатив, продвигающих активную гражданственность, и некоторые неправительственные организации (например, организацию девочек-скаутов и профсоюзы). В случае Германии ситуация более сложная: ряд проектов, профинансированных по каналу «НГО и гражданское общество» (например, помощь районной больнице в Волошине или модернизация кухонь в детском лагере «Надежда»), в действительности имеют небольшое отношение к развитию гражданского общества в Беларуси. Это обусловлено особенностями авторитарной системы госуправления в Беларуси, когда объекты социальной инфраструктуры (больницы, социальные центры, детские лагеря) находятся под контролем государства и, по сути, являются государственной инфраструктурой. НГО могут сотрудничать с данными учреждениями, но это не является независимой активностью, поскольку сотрудничество возможно только при одобрении исполнительной власти. Такое сотрудничество, безусловно, способствует улучшению качества услуг, предоставляемых населению, но, как правило, никак не связано с развитием независимого гражданского общества как такового.

Посредством же канала «Многосторонние организации» доноры финансируют такие проекты, как: ЕГУ (отчисления стран-членов и институтов ЕС в попечительский совет ЕГУ); наблюдение за выборами ОБСЕ; различные программы ООН (например, «Дети Чернобыля») и т.п.

Через канал «Другое» финансируются различные учебные программы, что характерно для модели помощи Германии; Швеция по соответствующему каналу оказывает поддержку телеканалу «Белсат»; через канал «Другое» также направляются средства на проведение различных исследований и т.п.

Канал «Государственно-частное партнерство» в рассматриваемый период практически не использовался для оказания донорской помощи Беларуси. За все время посредством него была профинансирована реализация только двух проектов размером 95 тыс. и 15 тыс.

## Роль гражданского общества в секторальном распределении донорской помощи для Беларуси

Для того чтобы определить, какая часть внешней помощи, оказываемой Беларуси, адресуется непосредственно гражданскому обществу, необходимо детально рассмотреть распределение помощи по **тематическим секторам**, на развитие которых она направляется.

В рамках системы статистики ОЭСР учитываются четыре основных сектора, куда может направляться донорская помощь:

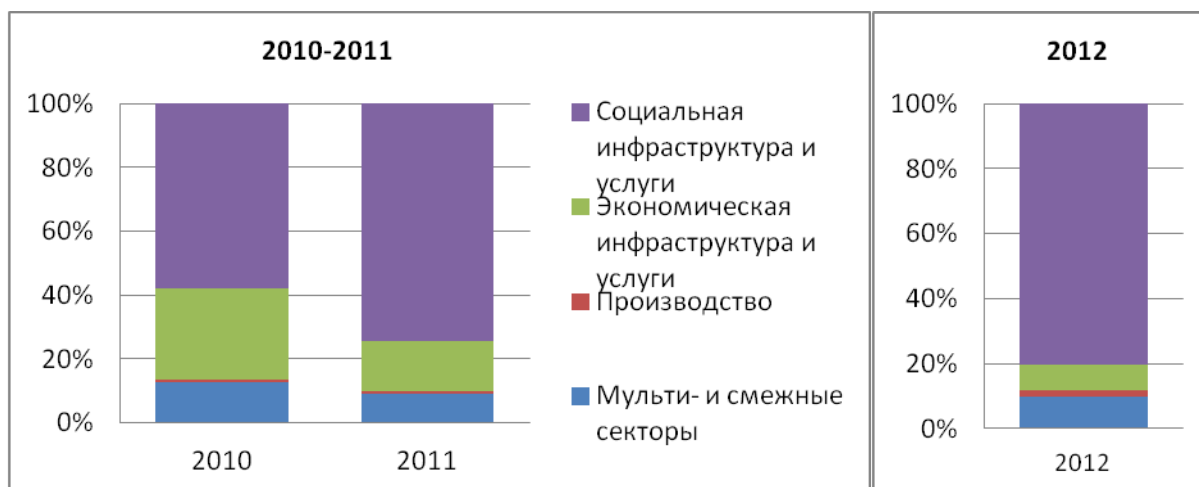
1. **«Социальная инфраструктура и услуги»** (*Social Infrastructure and Services*);
2. **«Экономическая инфраструктура и услуги»** (*Economic Infrastructure and Services*);
3. **«Производство»** (*Production Sector*);
4. **«Мульти- и смежные секторы»** (*Multi-Sector/Cross-Cutting*).

Перечисленные секторы подразделяются на субсекторы, а те, в свою очередь, на различные направления. Посредством анализа распределения денежных средств по субсекторам и направлениям можно сделать вывод об общих размерах донорской помощи для гражданского общества Беларуси.

### Основные секторы, поддерживаемые донорами

Данные за 2010-2012 годы указывают на то, что наибольшая часть средств в структуре донорской помощи для Беларуси выделяется на развитие сектора «Социальная инфраструктура и услуги» (60-80%). Около 20% средств за этот же период было направлено на развитие сектора «Экономическая инфраструктура и услуги», еще около 10% — на развитие «Мульти- и смежных секторов». Также некоторыми донорами оказывалась поддержка сектору «Производство», однако его доля не превышает 5% (см. диаграмму 12).

**Диаграмма 12.** Доли основных секторов в структуре помощь для Беларуси крупнейших доноров: Германии, Швеции, институтов ЕС и США — в 2010-2011 годах; Германии, институтов ЕС и США — в 2012 году, %



Следует также отметить, что в совокупном объеме выделяемых крупнейшими донорами средств с 2010 года отмечается постепенное увеличение доли помощи для развития сектора «Социальная инфраструктура и услуги» и уменьшение размеров долей остальных секторов.

При этом модели секторального распределения помощи для Беларуси у доноров различаются (см. диаграммы 13-15). Так, в модели Германии неизменно около 90% всей помощи направляется на развитие сектора «Социальная инфраструктура и услуги». В модели Швеции на развитие этого же сектора выделяется лишь 50-60%, в то время как существенное значение имеет поддержка «Мульти- и смежных секторов» (30-40%). Институты ЕС на развитие сектора «Социальная инфраструктура и услуги» также направляют порядка 60%, при этом для модели ЕС характерно оказание значительной поддержки сектору «Экономическая инфраструктура и услуги» (10-20%). Что касается модели США, то в период с 2010 по 2012 годы она претерпела кардинальные изменения: в 2010 году на развитие секторов «Социальная инфраструктура и услуги» и «Экономическая инфраструктура и услуги» направлялось соответственно 40% и 60% всей американской помощи для Беларуси, а в 2012 году поддержка экономического сектора практически прекратилась, зато доля помощи для развития социального сектора превысила 90%. Такое изменение связано с прекращением к 2012 году финансирования программы в области ядерной безопасности. Таким образом, можно сделать вывод, что снижение объемов помощи со стороны США в 2012 году было связано с тем, что в 2010-2011 годах имело место дополнительное финансирование, нежели с некой политикой по сокращению объемов помощи для Беларуси. Видимо, этот же фактор повлиял и на изменение соотношения между секторами и в совокупной помощи крупнейших доноров.

**Диаграмма 13.** Доли основных секторов в структуре помощи для Беларуси со стороны крупнейших доноров (Германии, Швеции, институтов ЕС и США), 2010, %

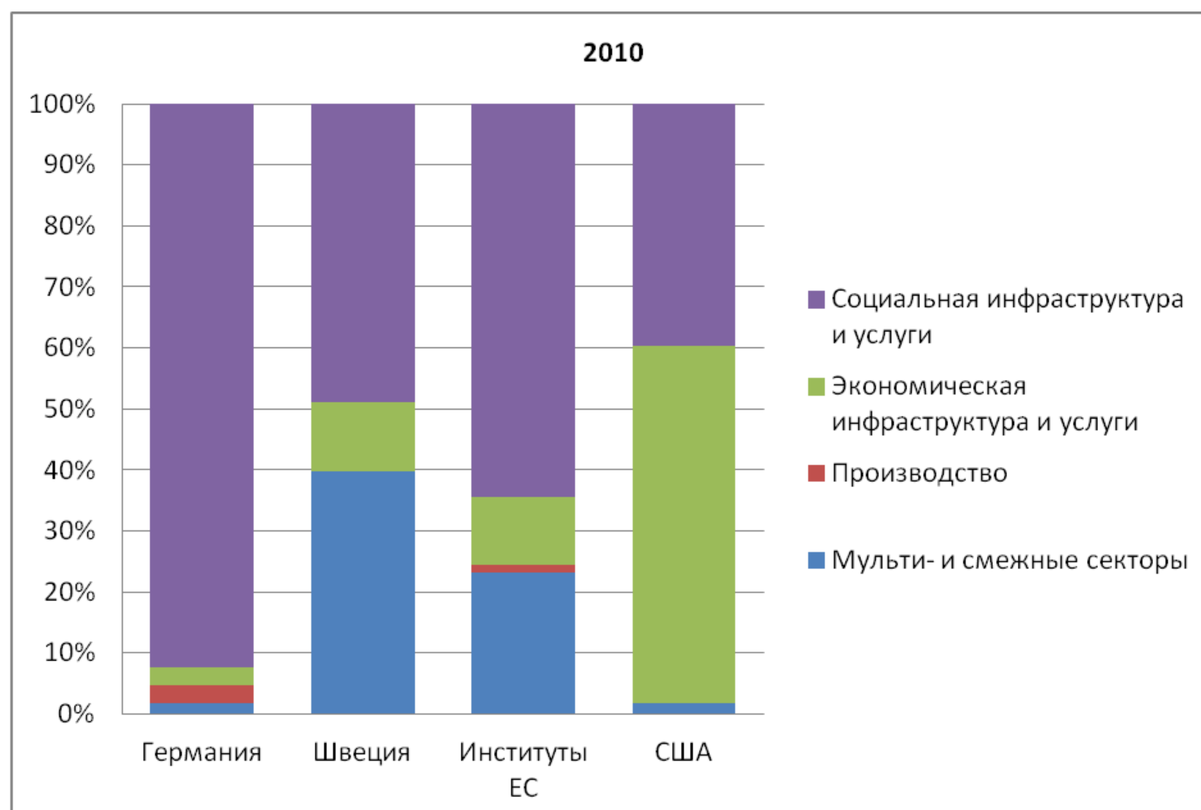


**Диаграмма 14.** Доли основных секторов в структуре помощи для Беларуси со стороны крупнейших доноров (Германии, Швеции, институтов ЕС и США), 2011, %

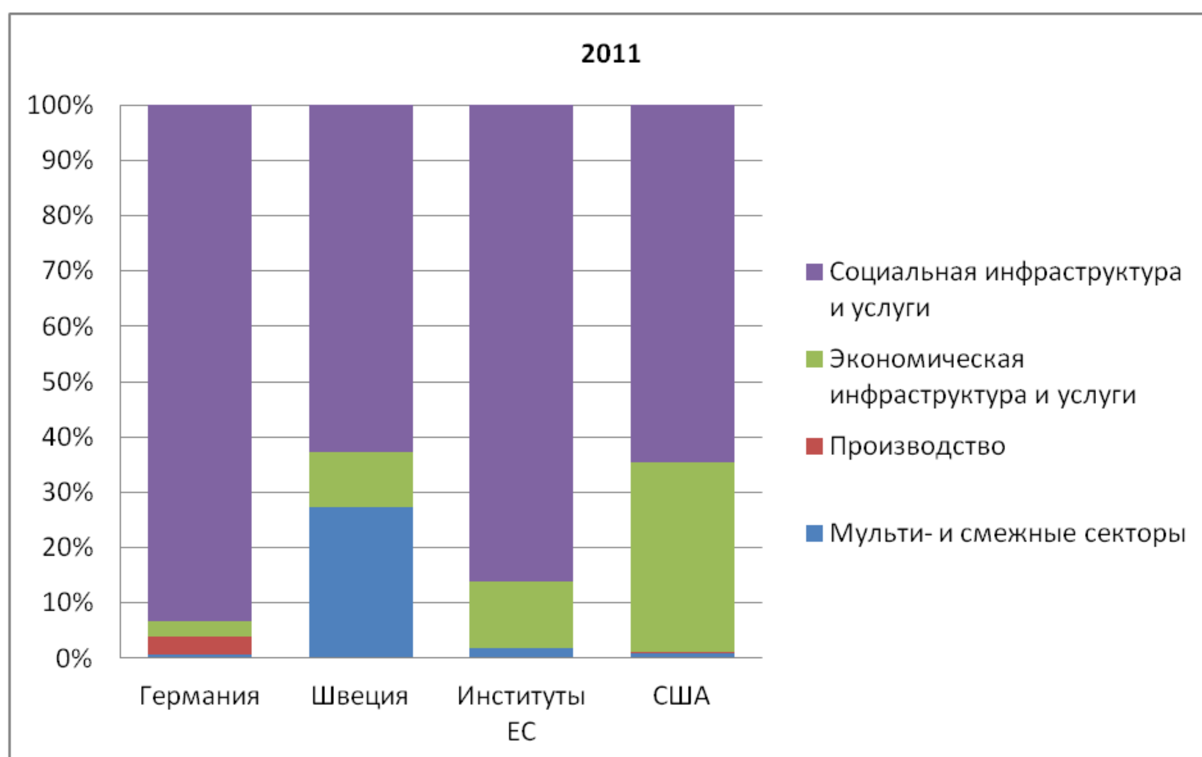
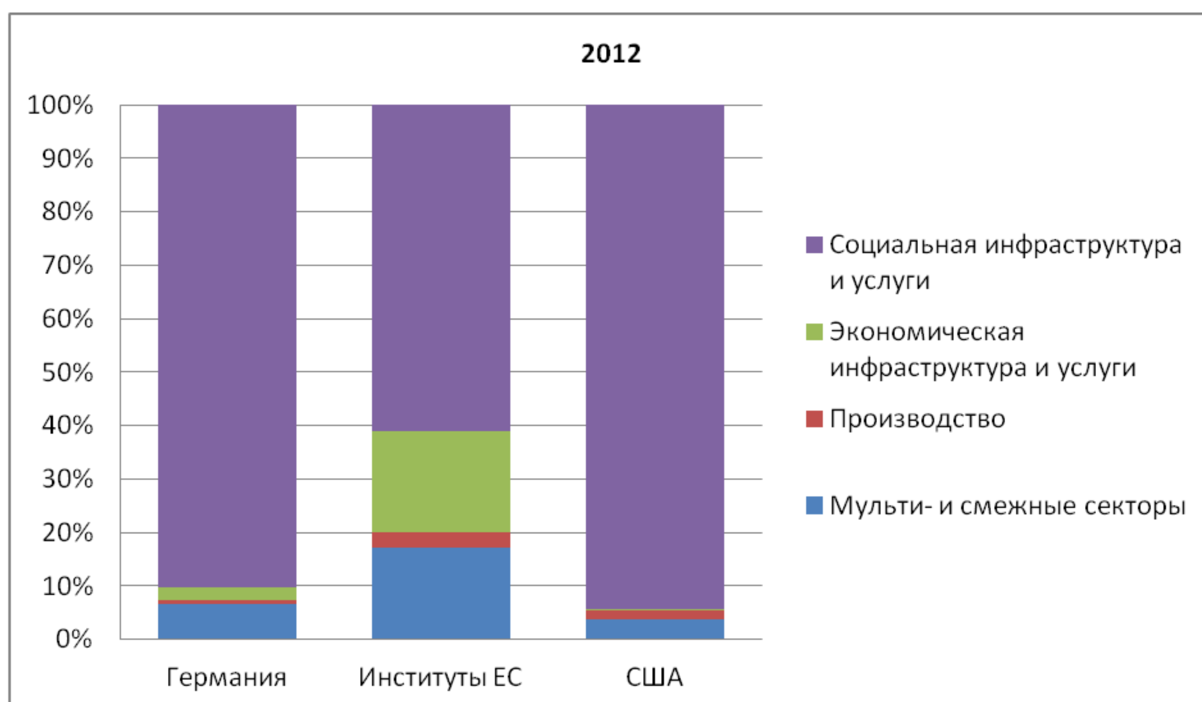



**Диаграмма 15.** Доли основных секторов в структуре помощи для Беларуси со стороны крупнейших доноров (Германии, институтов ЕС и США), 2012, %



## Сектор «Социальная инфраструктура и услуги»: основные субсекторы

В секторе «Социальная инфраструктура и услуги» выделяется два основных субсектора, на развитие которых направляется донорская помощь для Беларуси: 1) «Образование» и 2) «Государственное управление и гражданское общество» (см. диаграмму 16).

**Диаграмма 16.** Сектор «Социальная инфраструктура и услуги»: распределение долей субсекторов в структуре помощи для Беларуси со стороны крупнейших доноров (Германии, институтов ЕС и США), 2012, %

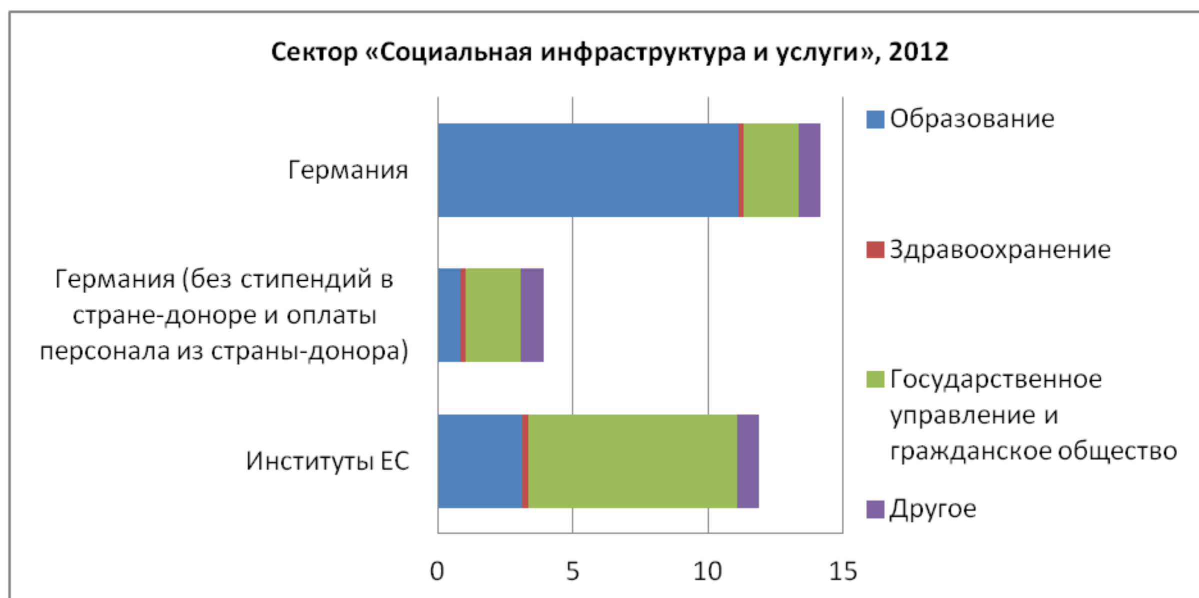



Субсектор «Образование» имеет особое значение в модели донорской помощи Германии для нашей страны. Поддержка в рамках данного субсектора включает в себя, в частности, такие виды помощи, как покрытие расходов на обучение студентов из страны-реципиента в университетах страны-донора, а также оплата персонала из страны-донора. И как раз эти виды помощи составляют основную часть помощи Германии для развития субсектора «Образование» в Беларуси: стипендии Фонда им. Александра фон Гумбольдта, Немецкой службы академического обмена, *AGRICOLA*, а также плата немецким преподавателям в различных учебных заведениях в Беларуси (например, в школах и Институте им. Гёте в Минске). Эти виды помощи в 2012 году составили две трети помощи со стороны Германии для Беларуси, направленной на развитие сектора «Социальная инфраструктура и услуги». Если их исключить из рассмотрения, то роль Германии в поддержке соответствующего сектора становится почти в 3 раза меньше, чем Швеции (в 2011 году), и в 1,5-3 раза меньше, чем роль институтов ЕС (в 2011 и 2012 годах) (см. диаграммы 17-18).

**Диаграмма 17.** Сектор «Социальная инфраструктура и услуги»: распределение долей субсекторов в структуре помощи для Беларуси со стороны крупнейших доноров (Германии, Швеции и институтов ЕС), 2011, млн. долл. США




**Диаграмма 18.** Сектор «Социальная инфраструктура и услуги»: распределение долей субсекторов в структуре помощи для Беларуси со стороны крупнейших доноров (Германии и институтов ЕС), 2012, млн. долл. США



В свою очередь, в моделях донорской помощи Швеции, институтов ЕС и США большая часть средств выделяется на развитие субсектора «Государственное управление и гражданское общество» (70-90%) (см. диаграмму 19). Важно отметить, что в 2012 году институты ЕС не только сохранили тенденцию к увеличению помощи в рамках этого субсектора, но ее размер даже удвоился по сравнению с 2010 годом. Размер помощи со стороны США в 2012 году, после незначительного увеличения в 2011 году, несколько снизился и вернулся к уровню 2010 года. Несмотря на это снижение, помощь США для субсектора «Государственное управление и гражданское общество» являлась самой масштабной, хотя к 2012 году ЕС значительно сократил отрыв. Размер помощи со стороны Германии сохранялся на стабильно низком уровне (около 5 млн. в год), причем в 2012 году Германия выделила средств даже несколько меньше, чем в 2010 году.

**Диаграмма 19.** Размер помощи для Беларуси в рамках субсектора «Государственное управление и гражданское общество» со стороны крупнейших доноров (Германии, Швеции, институтов ЕС и США), 2010-2012, млн. долл. США




Для нас наибольший исследовательский интерес представляет субсектор «Государственное управление и гражданское общество». За период 2006-2012 годов ЕС и его страны-члены выделили на развитие этого субсектора почти 100 млн., из них 12,5 млн. — в 2012 году. Анализируя данные о внешней помощи для развития субсектора, важно выяснить, в каких пропорциях распределяются донорами средства между направлениями, относящимися к «Государственному управлению», и направлениям, относящимися к «Гражданскому обществу» (см. диаграмму 20).

С 2006 года наблюдается устойчивая тенденция к сокращению финансирования в рамках направлений «Государственного управления»: в 2006 году на их развитие было выделено почти в 2 раза больше средств, чем для направлений «Гражданского общества», но уже в 2012 году — почти в 20 раз меньше. Размер помощи по направлениям «Гражданского общества» постоянно увеличивался, однако, после значительного роста в 2011 году, в 2012 году произошло уменьшение до 11,73 млн., что лишь на 700 тыс. больше, чем было в 2010 году. Возможно, выделение дополнительных средств в 2011 году — это реакция на критическую ситуацию, в которой оказалось беларусское гражданское общество после событий 19 декабря 2010 года; затем экстренные меры донорами были свернуты, и финансирование вернулось к обычному формату. Другое возможное объяснение состоит в том, что в онлайн-базе данных ОЭСР не представлены полные сведения о помощи со стороны Швеции в 2012 году. Согласно представленным Швецией для статистики ОЭСР данным, шведский объем помощи для Беларуси в 2012 году составил лишь

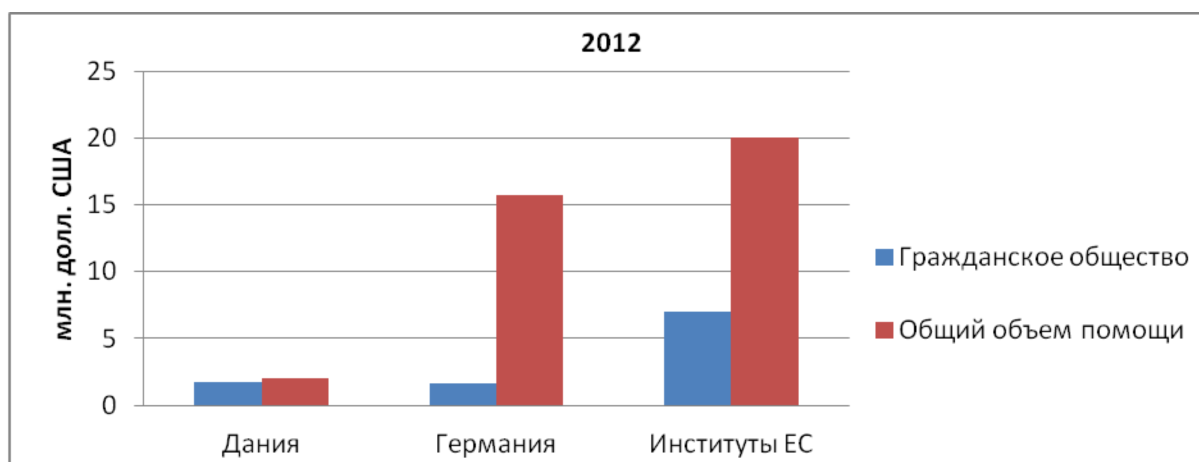
около 2,5 млн., что в 10 раз меньше, чем в 2011 году, и явно не соответствует предыдущей тенденции, т.е. данные, скорее всего, не полны. В реальности, при должном учете финансирования со стороны Швеции, этого сокращения может и не быть.

**Диаграмма 20.** Размер помощи для Беларуси в рамках субсектора «Государственное управление и гражданское общество» со стороны всех доноров, 2006-2012, млн. долл. США




Разные доноры в своей политике по отношению к Беларуси отводят разные места оказанию поддержки гражданскому обществу. Так, хотя общий объем помощи Дании для Беларуси в 5 раз меньше совокупной помощи Германии, размер помощи, выделяемой на развитие направлений «Гражданского общества», со стороны этих двух доноров практически одинаковый. При этом помощь гражданскому обществу составляет почти 100% всей помощи Дании для Беларуси. Германия отводит на развитие направлений «Гражданского общества» около одной пятой всех средств, выделяемых для Беларуси. Институты ЕС являются лидерами по поддержке беларусского гражданского общества в абсолютных величинах, но доля соответствующих направлений в совокупной помощи ЕС приблизительно составляет одну третью (см. диаграмму 21).

**Диаграмма 21.** Размер помощи для Беларуси, оказанной по направлениям «Гражданского общества», со стороны ряда доноров (Дании, Германии и институтов ЕС), 2012, млн. долл. США



### Основные направления поддержки гражданского общества

Теперь рассмотрим основные направления оказания донорской помощи для гражданского общества Беларуси в рамках субсектора «Государственное управление и гражданское общество». К наиболее весомым направлениям, через которые поддерживается гражданское общество, можно отнести:

- **«Демократическое участие и гражданское общество»** (*Democratic Participation and Civil Society*);
- **«Права человека»** (*Human Rights*);
- **«Средства массовой информации и свободный обмен информацией»** (*Media and Free Flow of Information*).

Остальные направления (такие как: «Выборы», «Политические партии», «Антикоррупционные меры» и др.) имеют весьма незначительные объемы финансирования.

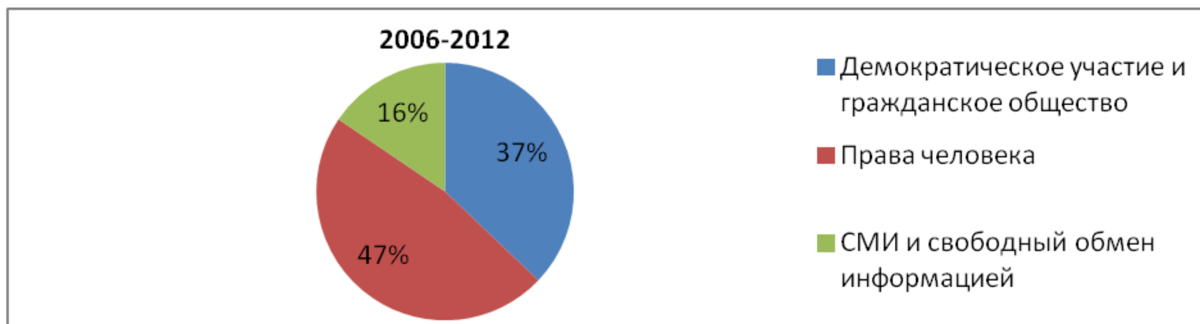
Между основными направлениями денежные средства, предоставляемые институтами и странами-членами ЕС, распределяются довольно неравномерно (см. диаграммы 22-23).

**Диаграмма 22.** Динамика донорской помощи для Беларуси со стороны институтов ЕС и стран-членов ЕС* по основным направлениям поддержки гражданского общества, 2006-2012, млн. долл. США




* Данные по Швеции исключены из рассмотрения, чтобы иметь возможность проследить тенденцию в 2012 году.

**Диаграмма 23.** Доли основных направлений поддержки гражданского общества в структуре донорской помощи для Беларуси со стороны институтов ЕС и страны-члены ЕС, агрегированные данные, 2006-2012, %




После 2011 года для всех трех основных направлений поддержки гражданского общества наблюдается тенденция к увеличению объемов финансирования. Размер помощи по направлениям «Права человека» и «Демократическое участие и гражданское общество» за шесть лет вырос в 3 и 8 раз соответственно. Направление «Права человека» является лидирующим в абсолютных величинах; на его развитие в рассматриваемый период было выделено 24 млн.[11] Наименьшая поддержка гражданскому обществу со стороны доноров была оказана по направлению «СМИ и свободный обмен информацией».

Теперь обратимся к рассмотрению наиболее значимых доноров, оказывающих помощь для Беларуси по основным направлениям поддержки гражданского общества (см. диаграммы 24-26).

**Диаграмма 24.** Динамика помощи для Беларуси по направлению «Демократическое участие и гражданское общество» со стороны основных доноров (Германии, Швеции, Дании, институтов ЕС и США), 2006-2012, млн. долл. США




[11] Сумма указана без учета помощи со стороны Швеции. Если брать в расчет помощь, оказанную Швецией в 2006-2011 годах, то на развитие направления «Права человека» за период с 2006 по 2012 годы было выделено более 31 млн.

В 2011 году среди стран-членов ЕС Швеция являлась лидером оказания поддержки через направление «Демократическое участие и гражданское общество». Данные о размерах помощи со стороны Швеции по соответствующему направлению за 2012 год в настоящее время отсутствуют, поэтому невозможно судить об общей динамике помощи со стороны этой страны. С 2006 года наблюдается устойчивая тенденция по увеличению помощи со стороны институтов ЕС: в 2012 году ими было выделено 1,8 млн. (на 600 тыс. больше, чем в 2011 году). На третьем месте по состоянию на 2012 год находилась Германия (1,3 млн.). Среди стран-членов ЕС следует еще отметить Данию, размер помощи которой через направление «Демократическое участие и гражданское общество» в 2012 году достиг 800 тыс. Однако абсолютным лидером являются США: в 2012 году они выделили в три раза больше средств (6 млн.), чем институты ЕС.

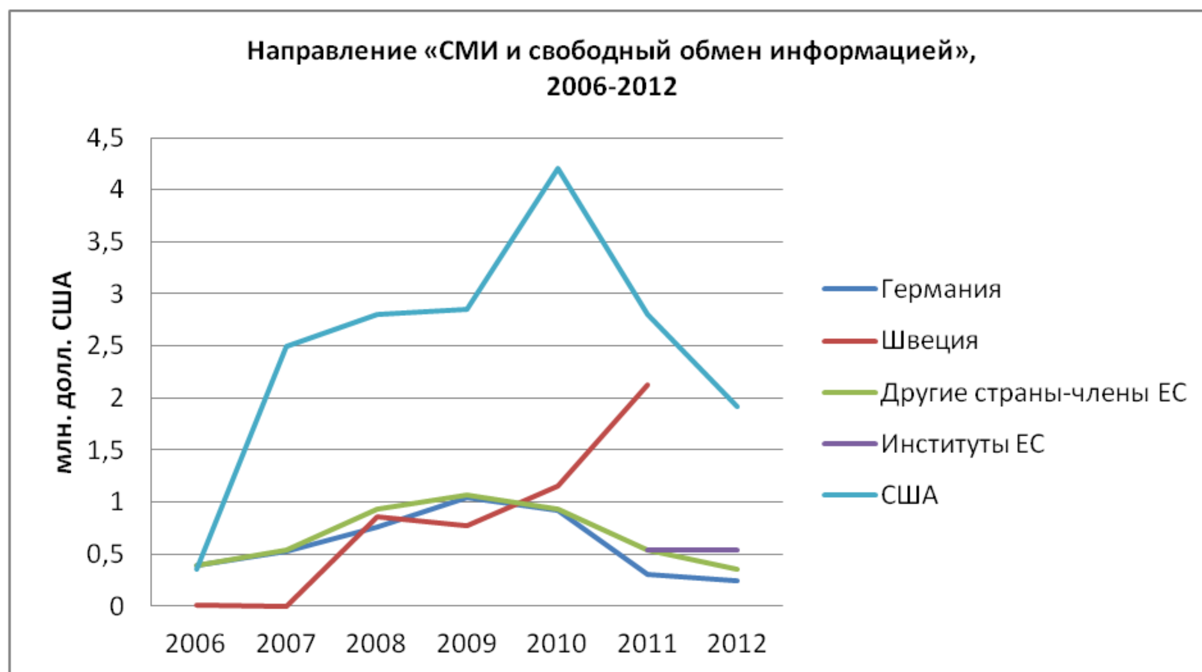
**Диаграмма 25.** Динамика помощи для Беларуси по направлению «Права человека» со стороны основных доноров (Германии, Швеции, Дании, институтов ЕС, США и Норвегии), 2006-2012, млн. долл. США




Абсолютным лидером оказания поддержки беларусскому гражданскому обществу через направление «Права человека» являются институты ЕС: их помощь в 2012 году составила 4,6 млн., что в 4 раза больше помощи со стороны стран-членов ЕС[12]. Заметную роль в оказании донорской помощи по этому направлению играют Дания, Норвегия и США, однако помощь каждого из этих доноров не превышает 1,5 млн. Необходимо отметить, что, кроме институтов ЕС, все основные доноры уменьшили объемы оказываемой помощи в 2012 году в сравнении с предыдущим 2011 годом.

[12] Без учета Польши и Швеции.

**Диаграмма 26.** Динамика помощи для Беларуси по направлению «СМИ и свободный обмен информацией» со стороны основных доноров (Германии, Швеции, других стран-членов ЕС, институтов ЕС и США), 2006-2012, млн. долл. США




В случае оказания помощи по направлению «СМИ и свободный обмен информацией» вновь лидируют США (17,4 млн.). Институты ЕС, в свою очередь, лишь в 2012 году впервые выделили помощь в рамках данного направления (около 500 тыс.). Так же, как и в случае с направлением «Права человека», по направлению «СМИ и свободный обмен информацией» наблюдается тенденция к уменьшению объемов помощи со стороны доноров.

Если суммировать размеры донорской помощи по трем представленным направлениям поддержки беларусского гражданского общества в период 2006-2012 годов, то лидерами в абсолютных величинах будут институты и страны-члены ЕС вместе взятые (65,88 млн., или 13% от совокупного объема донорской помощи для Беларуси со стороны институтов и стран-членов ЕС), а также США (64,4 млн., или 71% от совокупного объема донорской помощи США для Беларуси). Институтами ЕС в отдельности за рассматриваемый период была выделена приблизительно третья часть помощи по основным направлениям (23 млн.). Интересно, что США и ЕС через соответствующие направления поддержки гражданского общества выделяются практические равные суммы, тогда как, если сравнивать совокупные объемы помощи для Беларуси, ЕС выделяет примерно в 5 раз больше средств, чем США.

Из стран-членов ЕС самым крупным донором по трем основным направлениям поддержки беларусского гражданского общества за 2006-2012 годы является Швеция: без учета 2012 года, этой страной было выделено чуть менее 21 млн. Со значительным отрывом за Швецией следуют Германия (13,4 млн.) и Дания (6 млн.).

## Программы и проекты помощи для беларусского гражданского общества со стороны институтов и стран-членов ЕС

ЕС является наиболее значимым донором для беларусского гражданского общества за счет своих крупных программ поддержки:

- «Негосударственные структуры и местные власти» (*Non-State Actors and Local Authorities*, *NSA-LA*)[13];
- «Европейский инструмент содействия демократии и правам человека» (*European Instrument for Democracy and Human Rights*, *EIDHR*)[14];
- «Стабильность гражданского общества Беларуси» (*Civil Society Stability for Belarus*, *CSSB*)[15].

Из 11,7 млн., которые в 2012 году были распределены донорами по основным направлениям поддержки беларусского гражданского общества:

- 1,8 млн. были распределены по линии *NSA-LA* (20 проектов с бюджетом 50-150 тыс.);
- 2 млн. — по линии *EIDHR* (10 проектов с бюджетом 100-150 тыс.; 400 тыс. — на поддержку СМИ);
- 1,4 млн. — по линии *CSSB*.

Проекты в рамках направления «Демократическое участие» ориентированы на: поддержку гражданских инициатив на местном уровне; выстраивание партнерских отношений между местными сообществами и местными властями; включение различных социально уязвимых общественных групп в процесс принятия решений на местном уровне.

Проекты в рамках направления «Права человека» включают в себя: интеграцию в общество бывших заключенных; поддержку правозащитных организаций; продвижение прав женщин и прав молодежи; продвижение свободы ассоциаций; борьбу за принятие антидискриминационного законодательства и т.п.

Таким образом, в общей сложности ЕС через свои крупные программы в 2012 году выделил на поддержку беларусского гражданского общества 5,3 млн., т.е. около половины общего объема соответствующей помощи, предоставленной донорами за этот год.

Кроме того, в 2012 году ЕС направил почти 1,3 млн. в Попечительский совет ЕГУ (проходит по направлению «Права человека»).

---

[13] Более подробно см.: *Зуйкова А.*, *Шило К.* **Анализ инструментов ЕС для развития гражданского общества в Беларуси: «Негосударственные структуры и местные власти» (*NSA-LA*).** Рабочий документ [Электронный ресурс] // Центр европейской трансформации. — Веб-сайт ЦЕТ. — 13.04.2013. — Дата доступа: 01.12.2014. — Режим доступа: http://cet.eurobelarus.info/files/File/NSA-LA_WD.pdf, свободный. — Загл. с экрана.

[14] Более подробно см.: *Зуйкова А.*, *Шило К.* **Анализ инструментов ЕС для развития гражданского общества в Беларуси: «Европейский инструмент содействия демократии и правам человека» (*EIDHR*).** Рабочий документ [Электронный ресурс] // Центр европейской трансформации. — Веб-сайт ЦЕТ. — 12.04.2013. — Дата доступа: 01.12.2014. — Режим доступа: http://cet.eurobelarus.info/files/File/EIDHR_WD.pdf, свободный. — Загл. с экрана.

[15] Civil Society Stability for Belarus-2, см.: https://www.cssb.lt.

Всего же в 2012 году ЕС выделил 7,6 млн.: сюда также входят три проекта с совокупным бюджетом 600 тыс. по наблюдению за парламентскими выборами в Беларуси и учебно-тренинговая программа для журналистов (100 тыс.).

Крупные программы поддержки гражданского общества имеют также Германия и Дания. Немецкая многолетняя Программа поддержки общественных инициатив финансируется Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития (*BMZ*); местным партнером этой программы в Беларуси является Минский международный образовательный центр им. Йоханнеса Рау (*IBB*). В рамках этой программы выделяются гранты различных размеров (например, в рамках VII этапа программы предусмотрены бюджетные кластеры: до 15 тыс. евро, 15-40 тыс. евро и 40-75 тыс. евро) для реализации совместных беларусско-немецких проектов, инициированных беларусскими или немецкими НПО. Сквозные цели программы — повышение профессионализма субъектов гражданского общества, развитие и расширение кооперации субъектов гражданского общества и государственных структур, последовательная поддержка реформ, создание и расширение долгосрочных немецко-беларусских партнерских связей и содействие равному участию женщин в общественных процессах[16].

В 2012 году реализовывался IV этап этой программы, который состоял из двух компонентов:

- 560 тыс. было выделено на компонент «Выстраивание моделей социального партнерства для устойчивого развития местных сообществ»;
- 690 тыс. — на компонент «Развитие потенциала гражданского общества».

Дания в 2012 году выделила на поддержку беларусского гражданского общества почти 2 млн.:

- 800 тыс. были выделены через направление «Демократическое участие»;
- 970 тыс. — через направление «Права человека».

В рамках направления «Демократическое участие» датское финансирование осуществляется посредством Программы поддержки гражданского общества, рассчитанной на 2012-2016 годы. Данная программа реализуется в трех постсоветских странах (Украине, Молдове и Беларуси) и имеет общий бюджет, рассчитанный на 4 года, в размере 65 млн. датских крон (около 12 млн. долл.). Основной целью программы является способствование усилению гражданского общества и правозащитных организаций в трех странах в целях достижения более инклюзивного и демократического управления, основанного на правах человека[17]. Проекты в Беларуси в рамках данной программы реализуются посредством ряда международных и датских НПО.

Выделяемая Данией через направление «Права человека» помощь для беларусского гражданского общества предназначается для поддержки деятельности по защите прав рабочих и также распределяется

---

[16] См.: **Förderprogramm Belarus Ausschreibung 2014-2016** [Электронный ресурс] // Internationale Bildungs-und Begegnungsstätte “Johannes Rau” Minsk. — Веб-сайт IBB. — Дата доступа: 01.12.2014. — Режим доступа: http://www.ibb.by/de/program/publications, свободный. — Загл. с экрана.

[17] См.: **Contract Notice — Process and Monitoring Consultant for Programme for Democratisation, Human Rights and Civil Society Development in Ukraine, Moldova and Belarus** [Electronic resource] // Ministry of Foreign Affairs of Denmark. — Official website. — Date of access: 01.12.2014. — Mode of access: http://um.dk/en/danida-en/activities/business/contracts/long/contract-opportunities/newsdisplaypage/?newsID=5C1C8CEF-55F3-451B-B852-4A7D60E05A12, free. — Title Screen.

посредством Программы поддержки гражданского общества (2012-2016). В 2012 году рамках соответствующего направления Данией было выделено 500 тыс.

Кроме того, без уточнения программы, по направлению «Права человека» Данией в 2012 году была выделена помощь в размере почти 260 тыс. на поддержку малых проектов в Беларуси. Также следует упомянуть о датском финансировании в рамках этого же направления достаточно крупного проекта (110 тыс.), связанного с деятельностью независимой газеты и дискуссионного форума.

**Диаграмма 27.** Доли основных программ помощи для беларусского гражданского общества, реализуемых ЕС, Германией, Данией и др., 2012, %

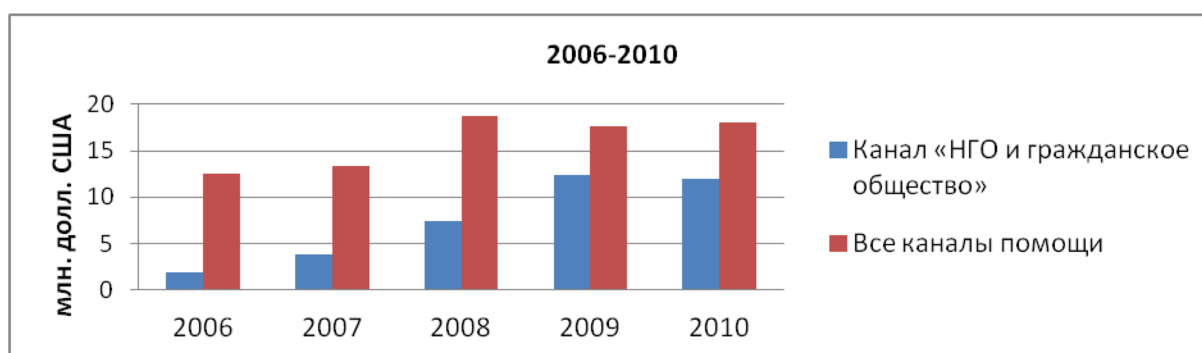


## Помощь гражданскому обществу, направляемая по каналу «НГО и гражданское общество»

После рассмотрения роли гражданского общества в качестве канала распределения донорской помощи, а также его места в структуре секторального распределения помощи, также следует проанализировать, какие возможности предоставляют доноры гражданскому обществу для собственного развития. Для этого рассмотрим, в какой пропорции доноры используют канал «НГО и гражданское общество» для оказания поддержки беларусскому гражданскому обществу (см. диаграммы 28-29). Под поддержкой гражданскому обществу мы здесь понимаем средства, направленные по трем рассмотренным выше направлениям: «Демократическое участие и гражданское общество», «Права человека» и «СМИ и свободный обмен информацией».

Интенсивность использования канала «НГО и гражданское общество» для поддержки беларусского гражданского общества с 2006 года значительно увеличилась. Если в 2006 году по этому каналу направлялась одна шестая часть донорской помощи для Беларуси, то в 2010 году доля канала выросла до трех четвертей, т.е. в 4,5 раза. Тем не менее, нужно отметить, что положительная динамика в использовании канала «НГО и гражданское общество» наблюдалась только с 2006 по 2009 годы, после этого рост остановился и в 2010 году объем финансирования беларусского гражданского общества по соответствующему каналу сохранился на уровне предыдущего 2009 года (около 12 млн.).

**Диаграмма 28.** Размер помощи для беларусского гражданского общества со стороны крупнейших доноров (Германии, Швеции, институтов ЕС и США), 2006-2010, млн. долл. США

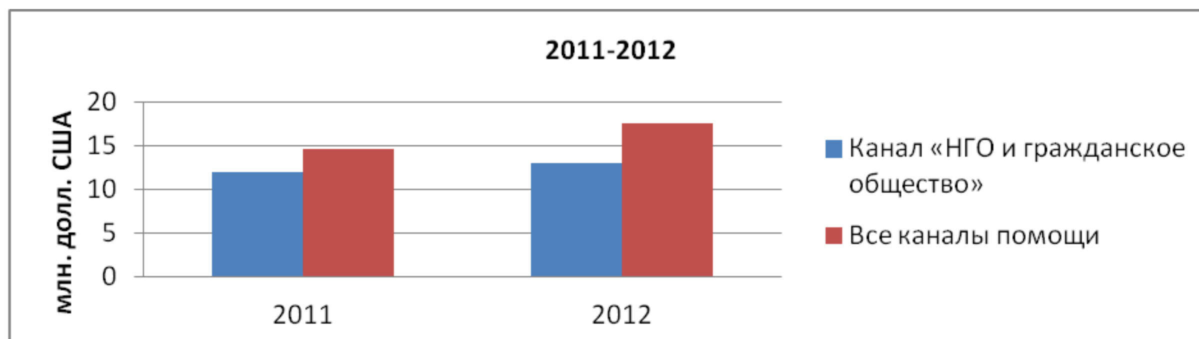



Делать выводы относительно использования донорами канала «НГО и гражданское общество» в 2011-2012 годах преждевременно, поскольку отсутствуют данные по Швеции. В 2011 году Швеция значительно увеличила свою поддержку беларусскому гражданскому обществу (см. диаграмму 31), однако данные по распределению шведской помощи по каналам за этот год, как будет показано ниже, неполны. За 2012 год данные по Швеции к настоящему времени отсутствуют вообще.

В качестве иллюстрации приведем соотношение каналов в 2011 и 2012 годах без учета Швеции (см. диаграмму 29). Доля канала «НГО и гражданское общество» в общем объеме помощи для беларусского гражданского общества со стороны США, Германии и институтов ЕС в эти два года составляла около трех четвертей. Можно увидеть, что после 2009 года доля данного канала неизменно держится на одном и том же уровне, однако имеющейся информации недостаточно для того, чтобы такое наблюдение стало обоснованным выводом об общей тенденции в политике доноров относительно поддержки гражданского общества Беларуси.

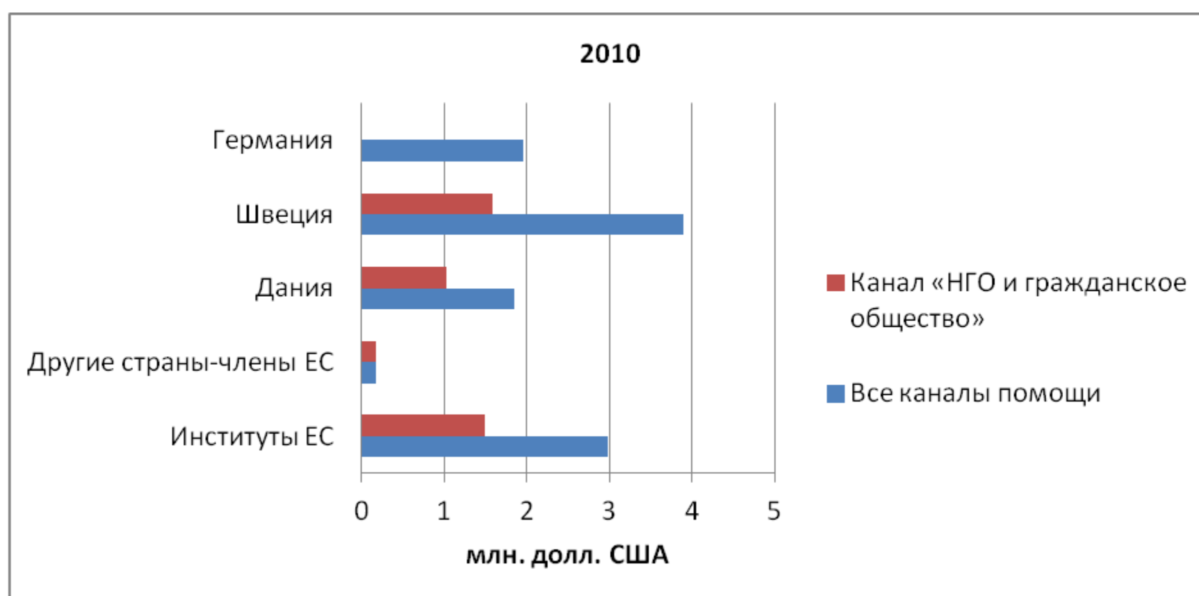
Необходимо также отметить, что при анализе не использовались данные по такому значимому донору для Беларуси, как Польша, из-за того что в онлайн-базе данных ОЭСР отсутствуют детализированные сведения по этой стране. Польша входит в пятерку крупнейших доноров для Беларуси, и ее стратегия распределения помощи может сильно влиять на общую картину, однако, в силу обстоятельств, приходится оперировать неполными данными.

**Диаграмма 29.** Размер помощи для беларусского гражданского общества со стороны крупнейших доноров (Германии, институтов ЕС и США), 2011-2012, млн. долл. США



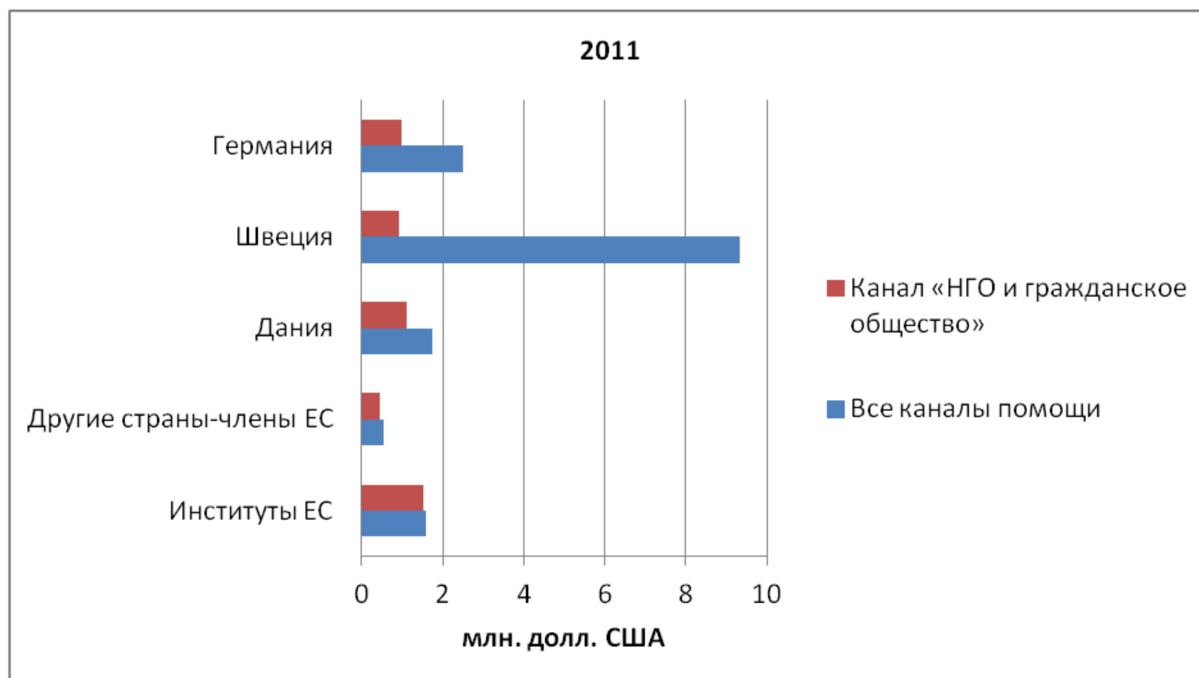

Рассмотрим также стратегии оказания помощи через канал «НГО и гражданское общество» значимых для Беларуси европейских доноров (см. диаграммы 30-32). Наибольшую поддержку беларусскому гражданскому обществу посредством этого канала оказывают Швеция и институты ЕС, следом идут Германия и Дания. Вклад же таких стран, как Великобритания, Нидерланды, Финляндия и Чехия, довольно незначителен (от 10 до 300 тыс. в год).

**Диаграмма 30.** Использование крупнейшими донорами (Германией, Данией, Швецией, институтами ЕС, другими странами-членами ЕС*) канала «НГО и гражданское общество» при распределении помощи для беларусского гражданского общества, 2010, млн. долл. США



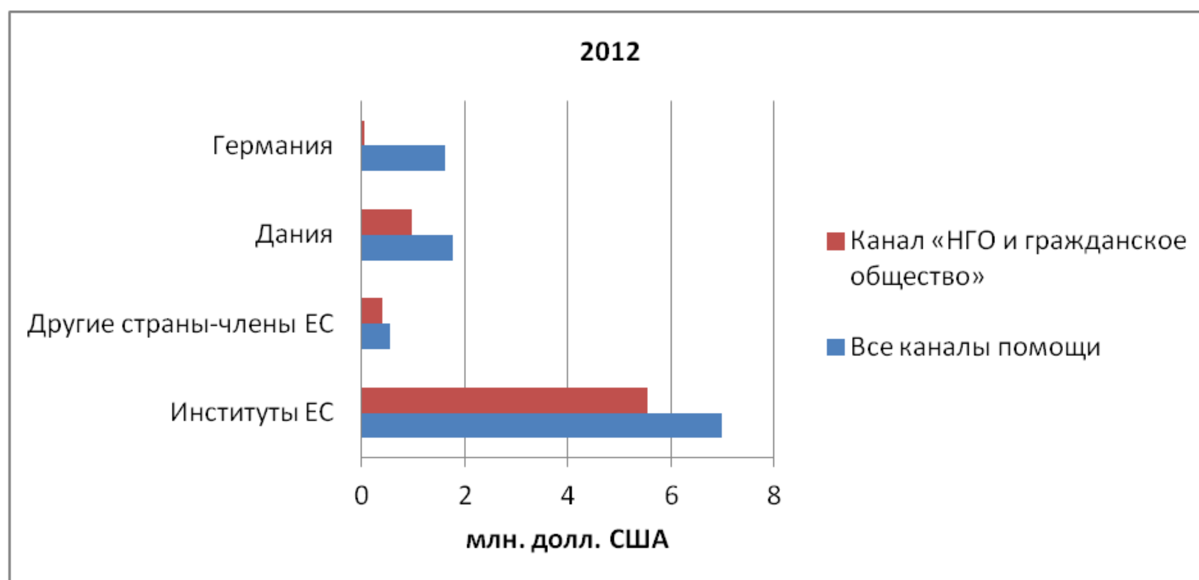

* За исключением Польши.

**Диаграмма 31.** Использование крупнейшими донорами (Германией, Данией, Швецией, институтами ЕС, другими странами-членами ЕС*) канала «НГО и гражданское общество» при распределении помощи для беларусского гражданского общества, 2011, млн. долл. США




* За исключением Польши.

**Диаграмма 32.** Использование крупнейшими донорами (Германией, Данией, Швецией, институтами ЕС, другими странами-членами ЕС*) канала «НГО и гражданское общество» при распределении помощи для беларусского гражданского общества, 2012, млн. долл. США




* За исключением Польши.

Институты ЕС большую часть своей поддержки беларусскому гражданскому обществу оказывают через структуры самого гражданского общества: доля канала «НГО и гражданское общество» в структуре помощи может составлять от половины до почти 100%. Зная, по каким программам ЕС оказывает помощь беларусскому гражданскому обществу (см. диаграмму 27), можно сделать предположение, что такие пропорции использования каналов достигаются во многом благодаря свойствам европейских программ поддержки. Это предположение подтверждается результатами исследования европейских инструментов поддержки гражданского общества[18]: заявителями проектов в европейских программах могут выступать преимущественно организации гражданского общества. Иными словами, европейские программы поддержки беларусского гражданского общества спроектированы таким образом, чтобы проекты задумывались и реализовались представителями гражданского общества.

Анализировать стратегию Швеции по оказанию помощи беларусскому гражданскому обществу через основные каналы помощи сложнее, по причине неполноты открытых данных. Единственное, что можно точно сказать, — это то, что в 2011 году произошел резкий скачок объемов поддержки гражданского общества. Вероятно, это является отражением принципов и объемов бюджетных средств, заложенных в реализацию стратегии для Беларуси на 2011-2014 годы. Одновременно, с ростом объемов шведской помощи для беларусского гражданского общества, в целом мы наблюдаем негативную динамику относительно использования Швецией канала «НГО и гражданское общество». Обратившись к микроданным, предоставляемым статистическим центром ОЭСР, в которых содержится информация о конкретных проектах, можно увидеть, что большая часть проектов закодирована с формулировкой «Различные проекты *Sida*» и что для них указан канал «Иные институты»[19]. Кроме того, полностью отсутствуют данные о помощи Швеции для Беларуси на веб-сайте *Openaid.se*[20]. Таким образом, мы имеем ситуацию неполных данных, что не позволяет делать выводы об использовании Швецией канала «НГО и гражданское общество» для помощи беларусскому гражданскому обществу.

Германия и Дания в период 2010-2012 годов не изменяли свои схемы помощи для беларусского гражданского общества. Обе страны выделяли около 2 млн. в год, однако эти два донора абсолютно по-разному распределяли свою помощь по каналам помощи. Из выделенных средств Германия практически ничего не распределяла через канал «НГО и гражданское общество», большая часть средств направлялась по каналу «Государственные институты»[21]. Т.е. крупная немецкая программа поддержки гражданского общества Беларуси реализуется не общественными организациями, а находится в сфере ответственности государственных институтов.

---

[18] См.: **Эффективность программ ЕС для развития гражданского общества в Беларуси: рабочие документы** [Электронный ресурс] // Центр европейской трансформации. — Веб-сайт ЦЕТ. — 11.04.2013. — Дата доступа: 01.12.2014. — Режим доступа: http://cet.eurobelarus.info/ru/news/2013/04/11/analysis-EU-instruments_ru.html, свободный. — Загл. с экрана.

[19] См., например, микроданные ОЭСР о помощи Швеции для беларусского гражданского общества: http://stats.oecd.org/Microdata/Microdata.aspx?DatasetCode=CRS1&RECIPIENT=86&SECTOR=151&FLOW=100&CHANNEL=100&AMOUNTTYPE=A&FLOWTYPE=112&AIDTYPE=100&DONOR=10&YEAR=2011&UsingMemberCodes=on.

[20] *Openaid.se* — онлайн-база данных о внешней помощи со стороны Швеции, созданная и поддерживаемая Шведским агентством международного сотрудничества для развития (*Sida*) при содействии Министерства иностранных дел Швеции, см.: http://www.openaid.se.

[21] См., например, микроданные ОЭСР о помощи Германии для беларусского гражданского общества в 2012 году: http://stats.oecd.org/Microdata/Microdata.aspx?DatasetCode=CRS1&RECIPIENT=86&SECTOR=151&FLOW=100&CHANNEL=100&AMOUNTTYPE=A&FLOWTYPE=112&AIDTYPE=100&DONOR=5&YEAR=2012&UsingMemberCodes=on.

Дания же из года в год распределяла половину выделяемых беларусскому гражданскому обществу средств (т.е. около 1 млн. из двух) по каналу «НГО и гражданское общество». Анализ микроданных ОЭСР это подтверждает[22]. Кроме того, в данных о помощи со стороны Дании в 2012 году не указан канал, по которому была направлена помощь в рамках многолетней программы поддержки гражданского общества. Отсутствие этих данных оставляет под вопросом, через какой канал были направлены в 2012 году еще почти 800 тыс. Есть вероятность, что использование Данией канала «НГО и гражданское общество» в оказании помощи беларусскому гражданскому обществу в 2012 году может приближаться к 100%.

Наконец, другие страны-члены ЕС, которые помогают беларусскому гражданскому обществу, больше половины своей помощи (некоторые государства — всю помощь) направляют по каналу «НГО и гражданское общество». Однако их финансовый вклад настолько незначителен, что мало влияет на общую картину.

[22] См. микроданные ОЭСР о помощи Дании для беларусского гражданского общества в 2012 году: http://stats.oecd.org/Microdata/Microdata.aspx?DatasetCode=CRS1&RECIPIENT=86&SECTOR=151&FLOW=100&CHANNEL=100&AMOUNTTYPE=A&FLOWTYPE=112&AIDTYPE=100&DONOR=3&YEAR=2012&UsingMemberCodes=on.

## Выводы

Беларусь получает помощь для развития со всех концов света, однако пул доноров, которые имеют для Беларуси существенное значение, достаточно ограничен. Этот пул состоит из четырех крупнейших европейских доноров, плюс — США. В 2012 году на первое место вышла Швеция, затем следуют институты ЕС, Польша, Германия, США. С 2006 года наблюдается тенденция к увеличению помощи для Беларуси, за этот период особенно заметно выросла поддержка со стороны Швеции и Польши. Однако нужно заметить, что для своих крупнейших доноров Беларусь в большинстве случаев не является приоритетной страной-партнером. Таким образом, те объемы донорской помощи, которые являются ключевыми для Беларуси, в структуре внешней помощи доноров составляют весьма незначительную часть.

Результаты исследования показывают, что в помощи доноров для Беларуси растет роль гражданского общества как канала распределения помощи. Это означает, что гражданское общество (европейское и беларусское) получает больше самостоятельности (больше ответственности за постановку целей и задач проектов, за их реализацию, за использование денежных средств). Иными словами, растет роль гражданского общества как равноправного агента развития, гражданское общество перестает быть лишь исполнителем. Однако, несмотря на позитивную динамику, государственные институты продолжают доминировать: в 2012 году размер донорской помощи, направленной по каналу «Институты государственной власти», в два раза превысил размер помощи, направленной через канал «НГО и гражданское общество».

Роль беларусского гражданского общества как реципиента помощи достаточно значимая (см. диаграммы 33-34). Гражданское общество получает, как минимум, 20% от всей помощи, которую Беларусь получает в целом. В действительности, доля гражданского общества еще больше, поскольку не учтена помощь со стороны Польши и со стороны Швеции (в 2012 году), однако, в силу неполноты данных, пока не представляется возможным точно узнать, насколько эта доля больше.

При этом различные доноры не дают гражданскому обществу одинаковый приоритет в распределении своей помощи. Так, ЕС (включая институты и страны-члены) выделяет для гражданского общества около трети своей помощи для Беларуси, а в структуре помощи для нашей страны со стороны США гражданское общество является доминирующим сектором.

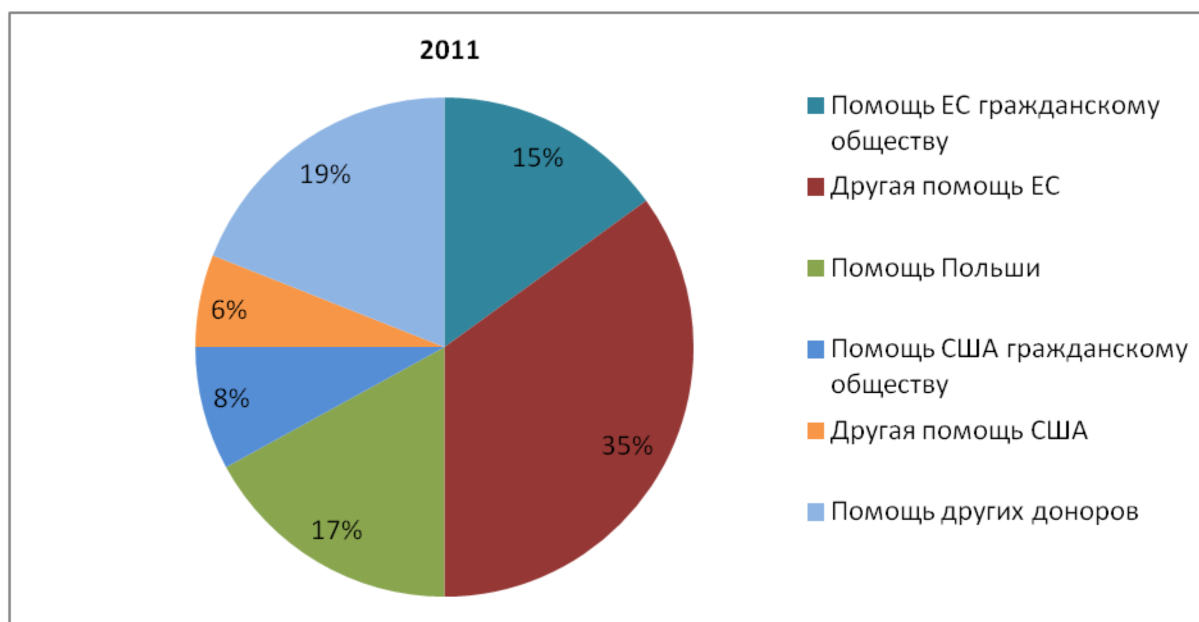
Кроме гражданского общества, крупнейшие доноры поддерживают сектор «Экономическая инфраструктура и услуги», «Мульти- и смежные секторы», а также сектор «Образование» через программы поддержки для обучения беларусских студентов в университетах стран-доноров.

Наконец, важно понять роль гражданского общества в собственном развитии. Для этого было проанализировано распределение наиболее значимыми донорами своей помощи через канал «НГО и гражданское общество». Было отмечено, что за период 2006-2009 годов роль гражданского общества значительно повысилась, но после этого рост прекратился. Тем не менее, можно сделать вывод, что за эти годы страны-доноры передали гражданскому обществу значительную долю ответственности.

Возможность делать выводы о роли гражданского общества в структуре помощи крупнейших доноров ограничиваются в связи с неполнотой открытых данных, на анализе которых построено наше исследование. Проведенный анализ позволяет говорить, что гражданское общество играет большую роль в структуре помощи таких крупнейших доноров, как институты ЕС и США. Модель помощи Германии имеет другие приоритеты — в первую очередь, это сфера образования. Отдельно следует подчеркнуть, что в ходе анализа выявился важный донор для гражданского общества — Дания. Хотя на долю этого донора

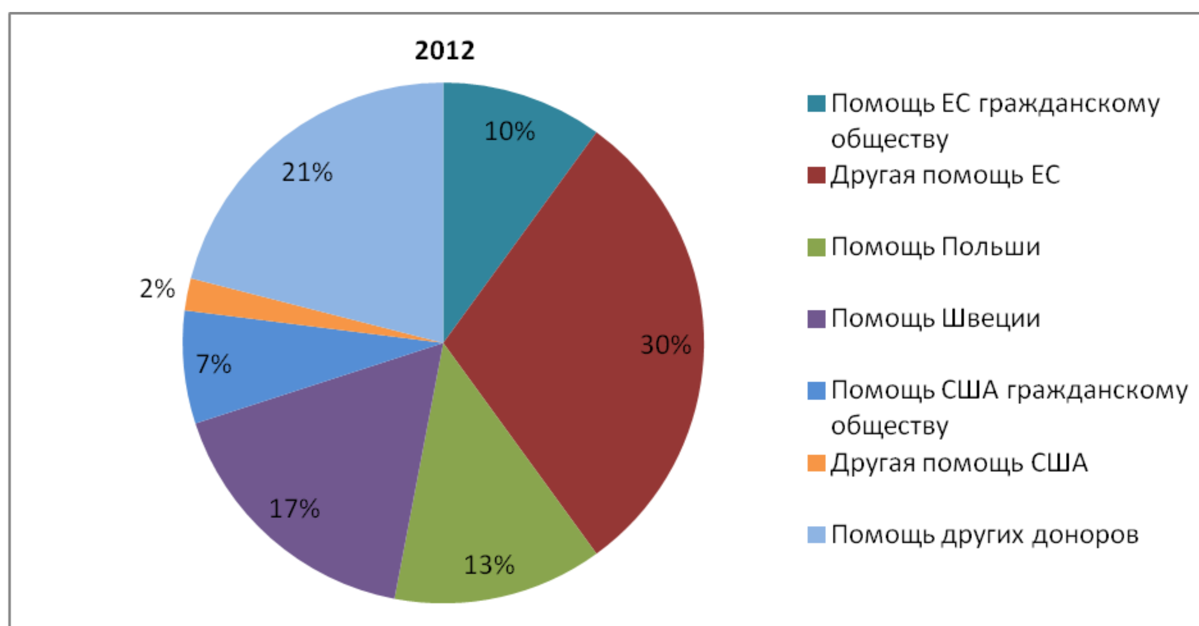
приходится только 2% от общего объема помощи для Беларуси, помощь Дании беларусскому гражданскому обществу сопоставима по объему с помощью со стороны Германии.

**Диаграмма 33.** Роль гражданского общества как сектора, получающего помощь, все доноры*, 2011, %




* Помощь ЕС гражданскому обществу приводится без учета помощи со стороны Польши.

**Диаграмма 34.** Роль гражданского общества как сектора, получающего помощь, все доноры*, 2012, %




* Помощь ЕС гражданскому обществу приводится без учета помощи со стороны Польши и Швеции.

Выводы данного исследования говорят о том, что способствование становлению в Беларуси демократического управления и развитию гражданского общества является одним из стратегических приоритетов доноров, обусловленным мировой политикой развития. Доноры активно поддерживают такие направления, как демократическое участие, права человека, СМИ. Мировая тенденция к росту роли гражданского общества как равноправного агента развития также отразилась в донорской помощи для Беларуси.

Однако, несмотря на недостаток демократии в Беларуси, доноры в значительной степени сотрудничают и с беларусским правительством. Помощь государству ограничивается технической секторальной помощью (развитие зеленой экономики, энергетика и т.п.).

В ходе исследования был отмечен такой феномен, как проекты, реализуемые организациями гражданского общества, направленные на повышение качества социальной инфраструктуры и услуг, которые в Беларуси в действительности принадлежат государству. Существование этого феномена говорит, во-первых, о сервильной, вспомогательной функции некоторых беларусских организаций гражданского общества и, во-вторых, о некоторых ложных, наивных представлениях доноров о свободе и независимости организаций гражданского общества в Беларуси. Реализация проектов организациями гражданского общества совместно с институтами государственной власти говорит не о трансформации государственной вертикали, не об открытости институтов и чиновников, но о том, что государство использует активность НГО в своих интересах.

Помощь доноров гражданскому обществу можно охарактеризовать как структурированную: большая часть средств поступила в рамках многолетних стратегий и программ. Преимуществами этого подхода является стабильность и последовательность, выставление стратегических целей. В качестве же недостатка можно назвать недостаточную гибкость в случае потребности в резком изменении схем финансирования в связи с чрезвычайными обстоятельствами. Однако изменение схем предоставления помощи в случае с гражданским обществом обычно означает потребность в дополнительных средствах, что решается за счет введения новых экстренных мер сверх того, что уже было запланировано.

К сожалению, не все доноры предоставляют одинаково подробную информацию о своей помощи для Беларуси. Так, в отчетности ЕС фигурируют отдельные проекты, которые к той или иной крупной программе можно отнести только аналитическим путем. В данных Дании и Германии, наоборот, содержится информация только лишь о программах без перечисления проектов. Детальные данные о помощи со стороны Польши отсутствуют вообще. Недостаток информации затрудняет анализ и оценку помощи этих доноров, вынесение обоснованных суждений и определение реальных тенденций.

# Роль и место гражданского общества в системе донорской помощи для Беларуси (2006-2012)

Рабочий документ

Авторы: **Алёна Зуйкова**, **Андрей Егоров**

Редактор и корректор: **Андрей Шутов**

Оформление: **Андрей Шутов**

---

**Алёна Зуйкова** — аналитик Центра европейской трансформации, магистр политических наук. Окончила Европейский гуманитарный университет (Вильнюс, Литва), получив степень бакалавра по специальности «Политология и европейские исследования», а также магистратуру *Sciences Po — Institut d'Études Politiques de Lille* (Институт политических наук, г. Лиль, Франция) по специальности «European Affairs». Фокус исследовательских интересов: Европейская политика соседства, Восточное партнерство, европейская политика в отношении Беларуси, европейская политика развития; гражданское общество, роль организаций гражданского общества в процессах демократизации Беларуси; Евразийский экономический союз.

**Андрей Егоров** — директор Центра европейской трансформации, магистр политических наук. Окончил отделение политологии и магистратуру по специальности «Политология» Беларусского государственного университета. В области политических исследований работает с 2001 года. Фокус исследовательских интересов: трансформация постсоветского пространства, гражданское общество, политические трансформации в Беларуси и регионе Восточного партнерства, европейские исследования.

**Центр европейской трансформации** (ЦЕТ) — независимый беларусский *think-tank*, основанный в марте 2010 года. ЦЕТ входит в структуру Международного консорциума «ЕвроБеларусь».




**Центр европейской трансформации**
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388
 Facebook  Twitter  VKontakte